



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 27. septembra 2017*

„Predhodno odločanje – Listina Evropske unije o temeljnih pravicah – Členi 7, 8 in 47 – Direktiva 95/46/ES – Členi 1, 7 in 13 – Obdelava osebnih podatkov – Člen 4(3) PEU – Oblikovanje seznama z osebnimi podatki – Predmet – Pobiranje davkov – Boj proti davčnim goljufijam – Sodni nadzor – Varstvo temeljnih pravic in svoboščin – Pogojevanje vložitve pravnega sredstva pred sodiščem s predhodno vložitvijo upravne pritožbe – Dopustnost navedenega seznama kot dokaznega sredstva – Pogoji za zakonitost obdelave osebnih podatkov – Naloga v javnem interesu, ki jo izvaja upravljavec podatkov“

V zadevi C-73/16,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Najvyšší súd Slovenskej republiky (vrhovno sodišče Slovaške republike) z odločbo z dne 3. februarja 2016, ki je na Sodišče prispela 10. februarja 2016, v postopku

Peter Puškár

proti

Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky,

Kriminálny úrad finančnej správy,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi M. Ilešič, predsednik senata, A. Prechal, sodnica, A. Rosas (poročevalec), sodnik, C. Toader, sodnica, in E. Jarašiūnas, sodnik,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodni tajnik: M. Aleksejev, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 16. februarja 2017,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za P. Puškárja M. Mandzák, odvetnik,
- za slovaško vlado B. Ricziová, agentka,
- za češko vlado M. Smolek in J. Vláčil, agenta,

* Jezik postopka: slovaščina.

- za špansko vlado M. J. García-Valdecasas Dorrego, agentka,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s P. Gentilijem, avvocato dello Stato,
- za poljsko vlado B. Majczyna, agent,
- za Evropsko komisijo H. Krämer, A. Tokár in H. Kranenborg, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 30. marca 2017

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 7, 8 in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), členov 1(1), 7(e) ter 13(1)(e) in (f) Direktive 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) ter člena 4(3) PEU in člena 267 PDEU.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Petrom Puškárjem na eni strani ter Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky (direktorat za finance Slovaške republike, v nadaljevanju: direktorat za finance) in Kriminálny úrad finančnej správy (urad za boj proti finančnemu kriminalu, Slovaška) na drugi zaradi postopka proti zadnjenavedenima, v katerem se zahteva izbris imena P. Puškárja s seznama oseb, ki jih direktorat za finance šteje za osebe s fiktivnimi vodstvenimi položaji, ki ga je ta direktorat oblikoval v okviru pobiranja davkov, posodablja pa ga direktorat za finance, njemu podrejeni davčni organi in urad za boj proti finančnemu kriminalu (v nadaljevanju: sporni seznam).

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Člen 1 Direktive 95/46 določa:

„1. V skladu s to direktivo države članice varujejo temeljne pravice in svoboščine fizičnih oseb in predvsem njihovo pravico do zasebnosti pri obdelavi osebnih podatkov.

2. Države članice ne omejujejo niti ne prepovedujejo prostega prenosa osebnih podatkov med državami članicami zaradi razlogov, povezanih z varstvom, ki je zagotovljeno na podlagi odstavka 1.“

- 4 Člen 2 navedene direktive določa:

„V tej direktivi:

- (a) ‚osebni podatek‘ pomeni katero koli informacijo, ki se nanaša na določeno ali določljivo fizično osebo (posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki); določljiva oseba je tista, ki se lahko neposredno ali posredno identificira, predvsem s sklicevanjem na identifikacijsko številko ali na enega ali več dejavnikov, ki so značilni za njeno fizično, fiziološko, duševno, ekonomsko, kulturno ali socialno identiteto;

(b) ‚obdelava osebnih podatkov‘ (‚obdelava‘) pomeni kakršen koli postopek ali niz postopkov, ki se izvajajo v zvezi z osebnimi podatki z avtomatskimi sredstvi ali brez njih, kakršno je zbiranje, beleženje, urejanje, shranjevanje, prilagajanje ali predelava, iskanje, posvetovanje, uporaba, posredovanje s prenosom, širjenje ali drugo razpolaganje, prilagajanje ali kombiniranje, blokiranje, izbris ali uničenje;

[...]

(d) ‚upravljavec‘ pomeni fizično ali pravno osebo, javni organ, agencijo ali kateri koli drug organ, ki sam ali skupaj z drugimi določa namene in sredstva obdelave osebnih podatkov; kadar namene in sredstva obdelave določa nacionalna zakonodaja ali zakonodaja Skupnosti, lahko upravljavca ali posebna merila za njegovo imenovanje določi nacionalna zakonodaja ali zakonodaja Skupnosti;

[...]“

5 Člen 3 Direktive 95/46, naslovljen „Področje uporabe“, določa:

„1. Ta direktiva se uporablja za obdelavo osebnih podatkov v celoti ali delno z avtomatskimi sredstvi in za drugačno obdelavo kakor z avtomatskimi sredstvi za osebne podatke, ki sestavljajo del zbirke ali so namenjeni sestavljanju dela zbirke.

2. Ta direktiva se ne uporablja za obdelavo osebnih podatkov:

– med dejavnostjo, ki ne sodi na področje uporabe zakonodaje Skupnosti, kot so tiste, opredeljene v naslovih V in VI Pogodbe o Evropski uniji, in v vsakem primeru v postopkih obdelave v zvezi z javno varnostjo, obrambo, državno varnostjo (vključno z gospodarsko blaginjo države, kadar se postopek obdelave nanaša na zadeve državne varnosti) in pri dejavnostih države na področju kazenskega prava,

[...]“

6 Člen 6 te direktive določa:

„1. Države članice določijo, da morajo biti osebni podatki:

(a) pošteno in zakonito obdelani;

(b) zbrani za določene, izrecne ter zakonite namene in se ne smejo naprej obdelovati na način, ki je nezdružljiv s temi nameni. Nadaljnja obdelava podatkov v zgodovinske, statistične ali znanstvene namene se ne šteje za nezdružljivo, če države članice zagotovijo ustrezne zaščitne ukrepe;

(c) primerni, ustrezni in ne pretirani glede na namene, za katere se zbirajo in/ali naprej obdelujejo;

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

(e) shranjeni v obliki, ki dopušča identifikacijo posameznikov, na katere se osebni podatki nanašajo, le toliko časa, kolikor je potrebno za namene, za katere so bili podatki zbrani ali za katere se naprej obdelujejo. Države članice določijo ustrezne zaščitne ukrepe za osebne podatke, shranjene za daljša obdobja za zgodovinsko, statistično ali znanstveno uporabo.

2. Upravljavec mora zagotoviti, da se ravna v skladu z odstavkom 1.“

7 Člen 7 navedene direktive določa:

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

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

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).“

8 Člen 10 Direktive 95/46 določa:

„Države članice določijo, da morata upravljavec ali njegov predstavnik zagotoviti posamezniku, na katerega se osebni podatki nanašajo in od katerega se podatki v zvezi z njim zbirajo, vsaj naslednje informacije, razen kadar jih že ima:

(a) istovetnost upravljavca ali njegovega predstavnika, če obstaja;

(b) namene obdelave podatkov;

(c) vse nadaljnje informacije, npr.

– prejemnike ali vrste prejemnikov podatkov,

– ali so odgovori na vprašanja obvezni ali prostovoljni, pa tudi možne posledice, če ne odgovori,

– obstoj pravice do dostopa in pravice do popravka podatkov, ki se nanašajo nanj,

kolikor so take nadaljnje informacije potrebne, ob upoštevanju posebnih okoliščin, v katerih se podatki zbirajo, za zagotovitev poštene obdelave glede na posameznika, na katerega se osebni podatki nanašajo.“

9 Člen 11 navedene direktive določa:

„1. Kadar podatki niso bili pridobljeni od posameznika, na katerega se osebni podatki nanašajo, države članice zagotovijo, da mora upravljavec ali njegov predstavnik med zbiranjem osebnih podatkov ali, če se predvideva posredovanje tretji stranki, najpozneje tedaj, ko se podatki prvič posredujejo, zagotoviti posamezniku, na katerega se osebni podatki nanašajo, vsaj naslednje informacije, razen kadar jih že ima:

- (a) istovetnost upravljavca ali njegovega predstavnika, če obstaja;
- (b) namene obdelave;
- (c) vse nadaljnje informacije, npr.
 - vrste zadevnih podatkov,
 - prejemnike ali vrste prejemnikov podatkov,
 - obstoj pravice do dostopa in pravice do popravka podatkov, ki se nanašajo nanj,

kolikor so take nadaljnje informacije potrebne, ob upoštevanju posebnih okoliščin, v katerih se podatki zbirajo, za zagotovitev poštene obdelave glede na posameznika, na katerega se osebni podatki nanašajo.

[...]“

10 Člen 12 te direktive določa:

„Države članice jamčijo vsakemu posamezniku, na katerega se osebni podatki nanašajo, pravico, da pridobi od upravljavca:

- (a) brez omejitev v razumnem času in brez večjih zamud ali stroškov:
 - potrditev tega, ali se podatki v zvezi z njim obdelujejo ali ne, in informacije vsaj glede namenov obdelave, vrste zadevnih podatkov in prejemnikov ali vrste prejemnikov, ki so jim podatki posredovani,
 - sporočilo v razumljivi obliki o osebnih podatkih, ki so v obdelavi, in vseh razpoložljivih informacijah glede njihovega vira,
 - informacije o logiki, zajeti v vse avtomatske obdelave podatkov, ki se nanašajo nanj, vsaj pri avtomatiziranih odločitvah iz člena 15(1);
- (b) po potrebi popravke, izbris ali blokiranje podatkov, katerih obdelava ni v skladu z določbami te direktive, predvsem zaradi nepopolnih ali netočnih podatkov;
- (c) uradno obvestilo tretjim strankam, ki so jim bili posredovani podatki, o vseh popravkih, izbrisu ali blokiranju, izvedenem v skladu z (b), razen če se to izkaže za nemogoče ali če vključuje nesorazmeren napor.“

11 Člen 13(1) Direktive 95/46 določa:

„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:

[...]

(c) javne varnosti;

(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);

[...]“

12 Člen 14 Direktive 95/46 določa:

„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;

[...]“

13 Člen 17(1) navedene direktive določa:

„1. Države članice določijo, da mora upravljavec izvajati ustrezne tehnične in organizacijske ukrepe za zavarovanje osebnih podatkov pred slučajnim ali nezakonitim uničenjem ali slučajno izgubo, predelavo, nepooblaščenim posredovanjem ali dostopom, predvsem kadar obdelava vključuje prenos podatkov po omrežju, ter proti vsem drugim nezakonitim oblikam obdelave.

Taki ukrepi ob upoštevanju stanja tehnologije in stroškov za njihovo izvajanje zagotavljajo raven zaščite, ustrezno tveganju, ki ga predstavljata obdelava in narava podatkov, ki jih je potrebno varovati.“

14 Člen 22 te direktive določa:

„Brez poseganja v upravna 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.“

15 Člen 94 Poslovnika Sodišča določa:

„Poleg besedila vprašanj, ki se Sodišču predložijo v predhodno odločanje, predlog za sprejetje predhodne odločbe vsebuje:

- (a) povzetek predmeta spora in upoštevni dejstev, kakor jih je ugotovilo predložitveno sodišče, ali vsaj navedbo dejanskih okoliščin, na katerih vprašanja temeljijo;
- (b) vsebino nacionalnih določb, ki naj bi se uporabile v obravnavani zadevi, in po potrebi upoštevno nacionalno sodno prakso;
- (c) razloge, ki so predložitvenemu sodišču vzbudili dvom glede razlage ali veljavnosti nekaterih določb prava Unije, in pojasnitev zveze, ki po mnenju predložitvenega sodišča obstaja med temi določbami in nacionalno zakonodajo, ki jo je treba uporabiti v sporu o glavni stvari.“

Slovaško pravo

16 Člen 19(3) ustave Slovaške republike (v nadaljevanju: ustava) v oddelku II, naslovljenem „Temeljne človekove pravice in svoboščine“, določa:

„Vsakdo ima pravico do varstva pred nezakonitim zbiranjem, objavo ali drugo obliko zlorabe osebnih podatkov, ki se nanašajo nanj.“

17 Člen 46(2) in (4) ustave določa:

„2. Kdor meni, da je javni organ s svojo odločitvijo kršil njegove pravice, lahko vloži pravno sredstvo na sodišču, da se preveri zakonitost te odločitve, razen če zakon ne določa drugače. Vendar pa iz pristojnosti sodišča ni mogoče izključiti nadzora nad odločitvijo, v kateri je odločeno o temeljnih pravicah in svoboščinah.

[...]

4. Pogoji in podrobni predpisi v zvezi s sodnim varstvom in drugimi oblikami pravnega varstva so določeni z zakonom.“

18 Člen 3(1) zakona št. 9/2010 o upravnih pritožbah določa:

„Upravna pritožba je vloga, s katero fizična ali pravna oseba [...]:

- (a) zahteva varstvo svojih pravno varovanih pravic ali interesov, ki naj bi jih javni organ kršil s svojim ravnanjem ali opustitvijo [...],
- (b) navede nepravilnosti, zlasti kršitev pravnih predpisov, za odpravo katerih je pristojen zadevni javni organ.“

19 Člen 135(1), drugi stavek, zakonika o civilnem postopku v različici, ki se uporablja v sporu o glavni stvari, določa:

„Sodišče mora poleg tega upoštevati odločitve Ústavný súd [Slovenskej republiky] (ustavno sodišče Slovaške republike) in Evropskega sodišča za človekove pravice, ki se nanašajo na temeljne človekove pravice in svoboščine.“

20 Člen 250v(1) in (3) zakonika o civilnem postopku določa:

„1. Fizična ali pravna oseba, ki meni, da je javni organ drugače kot s sprejetjem odločbe posegel v njene pravno varovane pravice ali interese in da jo ta poseg neposredno ali posredno s svojimi učinki zadeva, lahko zahteva pravno varstvo na sodišču, če se ta poseg ali njegovi učinki nadaljujejo ali obstaja nevarnost, da se bodo ponovili.

[...]

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

21 Člen 164 zakona št. 563/2009 o davčni upravi (davčni zakonik), v različici, ki se uporablja v sporu o glavni stvari, določa:

„Davčni organi, direktorat za finance in ministrstvo za finance imajo za namene pobiranja davkov pravico do obdelave osebnih podatkov davčnih zavezancev, njihovih zastopnikov in drugih subjektov v skladu s posebno določbo [...]; osebne podatke je mogoče posredovati samo občini, kadar nastopa kot davčni organ, finančni upravi in ministrstvu za finance ter drugi osebi, sodišču ali kazenskemu organu v okviru pobiranja davkov in opravljanja njihovih nalog v skladu s posebno določbo [...] V informacijskih sistemih [...] se lahko obdelujejo ime in priimek fizične osebe, naslov njenega stalnega prebivališča in nacionalna identifikacijska številka, razen če ima davčno številko.“

22 Člen 8 zakona št. 479/2009 o organih državne uprave, pristojnih na področju davkov in prispevkov, določa:

„Direktorat za finance in davčni uradi so v skladu s posebno določbo [...] pristojni za obdelavo osebnih podatkov, ki se nanašajo na fizične osebe, na katere se nanašajo akti, ki jih davčna uprava sprejme pri izvajanju svojih nalog v skladu s tem zakonom ali posebnimi predpisi; (1) seznam osebnih podatkov je v prilogi.“

23 Člen 4(3)(d), (e) in (o) zakona št. 333/2011 o organih državne uprave, pristojnih na področju davkov, prispevkov in carin, določa:

„3. Direktorat za finance ima naloge, da

[...]

(d) vzpostavi, razvija in upravlja informacijske sisteme finančne uprave [...]; ministrstvu za finance sporoči namero o opravljanju dejavnosti, povezanih z vzpostavitvijo in razvojem informacijskih sistemov finančne uprave;

(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 pravicah in obveznostih, ki jih imajo na področju davkov in prispevkov, ter o pravicah in obveznostih, določenih s posebnimi predpisi [...]"

24 Člen 5(3)(b) zakona št. 333/2011 določa:

„Urad za boj proti finančnemu kriminalu uporablja informacijske sisteme finančne uprave, v katerih 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 osebah, ki so v okviru pristojnosti finančne uprave kršile – ali obstaja razumen dvom, da kršijo – javni red, pa tudi druge informacije o takih kršitvah; direktorat za finance, davčni ali carinski uradi imajo do teh informacij in osebnih podatkov dostop v obsegu, potrebnem za izvajanje njihovih nalog.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 25 P. Puškár je – ker je menil, da so mu z vpisom njegovega imena na sporni seznam kršene osebnostne pravice – s tožbo, vloženo 9. januarja 2014, in pritožbo, vloženo 19. novembra 2014, pri Najvyšší súd Slovenskej republiky (vrhovno sodišče Slovaške republike) zahteval, naj se direktoratu za finance, vsem njemu podrejenim davčnim uradom in uradu za boj proti finančnemu kriminalu naloži prepoved vpisa njegovega imena na sporni seznam ali podobni seznam ter naj s teh seznamov in informacijskega sistema finančne uprave izbrišejo vsako navedbo v zvezi z njim.
- 26 P. Puškár trdi, da sta direktorat za finance in urad za boj proti finančnemu kriminalu oblikovala in uporabljata sporni seznam, to je seznam fizičnih oseb, ki naj bi jih bilo po navedbah P. Puškárja 1227 in ki jih organi državne uprave označujejo z izrazom „*biele kone*“ („beli lasje“). Ta izraz naj bi se uporabljal za opis osebe s fiktivnimi vodstvenimi položaji. Vsaka fizična oseba naj bi bila načeloma z osebno identifikacijsko številko in davčno številko povezana z eno ali več pravnimi osebami, ki naj bi jih bilo po navedbah P. Puškárja 3369 in v okviru katere oziroma katerih naj bi v določenem obdobju opravljala njene naloge.
- 27 Predložitveno sodišče navaja, da je urad za boj proti finančnemu kriminalu obstoj spornega seznama potrnil, vendar ta urad trdi, da je sporni seznam oblikoval direktorat za finance.
- 28 Predložitveno sodišče meni, da je sporni seznam s primernimi tehničnimi in organizacijskimi ukrepi zavarovan pred „nepooblaščenim posredovanjem ali dostopom“ v smislu člena 17(1) Direktive 95/46. Vendar naj P. Puškár niti v svojih pisnih vlogah niti na obravnavi ne bi trdil, da je sporni seznam pridobil z zakonsko predpisanim soglasjem direktorata za finance ali po potrebi urada za boj proti finančnemu kriminalu.
- 29 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je Najvyšší súd Slovenskej republiky (vrhovno sodišče Slovaške republike) pravni sredstvi P. Puškárja in dveh drugih oseb, vpisanih na sporni seznam, zavrnilo kot neutemeljeni zaradi procesnih razlogov, in sicer, ker pritožniki niso izčrpali vseh pravnih sredstev pred nacionalnimi upravnimi organi, in tudi iz materialnih razlogov.
- 30 Ústavný súd Slovenskej republiky (ustavno sodišče Slovaške republike) je po ustavnih pritožbah, ki so jih nato vložili P. Puškár in ti drugi osebi, razsodilo – pri čemer se je oprlo zlasti na sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice – da je Najvyšší súd Slovenskej republiky (vrhovno sodišče Slovaške republike) s to odločitvijo kršilo več temeljnih pravic pritožnikov, in sicer zlasti pravico do poštenega sojenja, pravico do spoštovanja zasebnega življenja ter pravico do varstva osebnih podatkov. Ústavný súd Slovenskej republiky (ustavno sodišče Slovaške republike) je zato vse zadevne odločbe Najvyšší súd Slovenskej republiky (vrhovno sodišče Slovaške republike) razveljavilo in mu zadeve vrnilo v ponovno odločanje, pri čemer ga je opozorilo, da mora upoštevati sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice s področja varstva osebnih podatkov.

31 Vendar Najvyšší súd Slovenskej republiky (vrhovno sodišče Slovaške republiky) meni, da Ústavný súd Slovenskej republiky (ustavno sodišče Slovaške republiky) ni upoštevalo upoštevne sodne prakse Sodišča v zvezi z uporabo prava Unije s področja varstva osebnih podatkov.

32 V teh okoliščinah je Najvyšší súd Slovenskej republiky (vrhovno sodišče Slovaške republiky) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali člen 47, prvi odstavek, Listine – na podlagi katerega ima vsak, ki so mu kršene pravice, torej tudi pravica do zasebnega življenja pri obdelavi osebnih podatkov, določena v členu 1(1) in naslednjih določbah Direktive 95/46, pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v navedenemu členu 47 – 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 Listine – v primeru zatrjevanje kršitve pravice do varstva osebnih podatkov, ki se na ravni Evropske unije izvaja zlasti z Direktivo 95/46, 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 namene pobiranja davkov, ker naj bi bilo] 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 teh podatkov pred nepooblaščenim širjenjem ali dostopom v smislu člena 17(1) Direktive 95/46 – [če] si ga je pritožnik pridobil zakonsko predpisanega soglasja navedenega organa – 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)?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Uvodne ugotovitve

- 33 Najprej je treba na podlagi navedb predložitvenega sodišča ugotoviti, da so podatki s spornega seznama, in sicer zlasti imena nekaterih fizičnih oseb, med njimi P. Puškárja, „osebni podatki“ v smislu člena 2(a) Direktive 95/46, saj gre za „informacijo, ki se nanaša na določeno ali določljivo fizično osebo“ (glej v tem smislu sodbi z dne 16. decembra 2008, Satakunnan Markkinapörssi in Satamedia, C-73/07, EU:C:2008:727, točka 35, in z dne 1. oktobra 2015, Bara in drugi, C-201/14, EU:C:2015:638, točka 29).
- 34 Zato je njihovo zbiranje in tudi uporaba s strani različnih davčnih organov iz postopka v glavni stvari „obdelava osebnih podatkov“ v smislu člena 2(b) te direktive (glej v tem smislu sodbe z dne 20. maja 2003, Österreichischer Rundfunk in drugi, C-465/00, C-138/01 in C-139/01, EU:C:2003:294, točka 64; z dne 16. decembra 2008, Huber, C-524/06, EU:C:2008:724, točka 43, in z dne 1. oktobra 2015, Bara in drugi, C-201/14, EU:C:2015:638, točka 29).
- 35 Vendar španska vlada trdi, da je ta obdelava osebnih podatkov izključena iz področja uporabe Direktive 95/46 na podlagi njenega člena 3(2), prva alinea, ki določa, da se ta direktiva nikakor ne uporablja v postopkih obdelave osebnih podatkov v zvezi z javno varnostjo, obrambo, državno varnostjo, vključno z gospodarsko blaginjo države, kadar se postopek obdelave nanaša na zadeve državne varnosti, in pri dejavnostih države na področju kazenskega prava.
- 36 V zvezi s tem je treba spomniti, da so dejavnosti, ki so primeroma navedene v tej določbi, vsekakor dejavnosti, značilne za države ali za državne organe in ne spadajo na področje dejavnosti posameznikov (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).
- 37 Sodišče je razsodilo tudi, da je namen dejavnosti, ki so primeroma navedene v členu 3(2), prva alinea, Direktive 95/46, opredeliti obseg izjeme, določene v tej določbi, zato ta izjema velja samo za dejavnosti, ki so v njej izrecno navedene ali ki jih je mogoče razvrstiti v isto kategorijo (glej sodbo z dne 6. novembra 2003, Lindqvist, C-101/01, EU:C:2003:596, točka 44).
- 38 Izjemo iz člena 3(2), prva alinea, Direktive 95/46 – ker se zaradi nje sistem varstva osebnih podatkov, določen v tej direktivi, ne uporablja in se z njo torej oddaljuje od v njej zastavljenega cilja, ki je fizičnim osebam zagotoviti varstvo temeljnih pravic in svoboščin pri obdelavi osebnih podatkov – je treba razlagati ozko.
- 39 V zadevi v glavni stvari je iz predložitvene odločbe razvidno, da se zadevni podatki zbirajo in uporabljajo za namene pobiranja davkov in boja proti davčnim goljufijam. Vendar se zdi, da obdelava teh podatkov ni povezana z javno varnostjo, obrambo in državno varnostjo, kar pa mora vsekakor preveriti predložitveno sodišče.
- 40 Poleg tega ni očitno, da podatki iz postopka v glavni stvari – čeprav ni mogoče izključiti, da jih je mogoče uporabiti v okviru kazenskega pregona, ki se lahko v primeru kršitve davčnih predpisov sproži proti osebam, katerih ime je na spornem seznamu – niso bili zbrani za poseben namen takega kazenskega pregona ali v okviru dejavnosti države na področju kazenskega prava.
- 41 Iz sodne prakse Sodišča izhaja tudi, da so davčni podatki „osebni podatki“ v smislu člena 2(a) Direktive 95/46 (glej v tem smislu sodbo z dne 1. oktobra 2015, Bara in drugi, C-201/14, EU:C:2015:638, točka 29).

- 42 V zvezi s tem je treba ugotoviti tudi, da člen 13(1)(e) Direktive 95/46 državam članicam dopušča, da sprejmejo predpise za omejitev obsega obveznosti in pravic, opredeljenih v členih 6(1), 10, 11(1), 12 in 21 navedene direktive, kadar taka omejitev predstavlja potreben ukrep za zaščito pomembnega gospodarskega ali finančnega interesa države članice ali Unije, vključno z denarnimi, proračunskimi in davčnimi zadevami. Torej je z Direktivo 95/46 izrecno določena omejitev s to direktivo zagotovljenega varstva osebnih podatkov za davčne namene.
- 43 Vendar temelji člen 13(1) Direktive 95/46 na nujni predpostavki, da spadajo v njem navedeni nacionalni predpisi – kot so predpisi, ki so potrebni za zaščito pomembnega gospodarskega ali finančnega interesa države članice na davčnem področju – na področje uporabe te direktive (glej po analogiji sodbo z dne 21. decembra 2016, *Tele2 Sverige in Watson in drugi*, C-203/15 in C-698/15, EU:C:2016:970, točka 73).
- 44 Iz tega sledi, da spada obdelava osebnih podatkov, kot je ta iz postopka v glavni stvari, na področje uporabe Direktive 95/46, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

Prvo vprašanje

- 45 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 47 Listine razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki možnost osebe, ki zatrjuje kršitev pravice do varstva osebnih podatkov, zagotovljene z Direktivo 95/46, da vloži pravno sredstvo pred sodiščem, pogojuje s tem, da je prej izčrpala vsa razpoložljiva pravna sredstva pred nacionalnimi upravnimi organi (v nadaljevanju: razpoložljiva upravnopravna pravna sredstva).

Dopustnost

- 46 P. Puškár in slovaška vlada prerekata dopustnost prvega vprašanja za predhodno odločanje.
- 47 P. Puškár zlasti trdi, da je to vprašanje hipotetično, ker je, potem ko je predložitveno sodišče njegovo prvo tožbo zavrnilo iz razloga, da ni vložil upravne pritožbe, pred vložitvijo nadaljnje pritožbe pri tem sodišču izčrpal vsa razpoložljiva pravna sredstva.
- 48 Tudi slovaška vlada poudarja, da sta v predložitveni odločbi navedena vsaj dva postopka, ki ju je začel P. Puškár, pri čemer ni pojasnjeno, kateri od njiju je predmet tega predhodnega odločanja. Na podlagi informacij iz predložitvene odločbe naj ne bi bilo mogoče določiti, ali je bila upravna pritožba vložena na podlagi zakona št. 9/2010, zato naj prvo vprašanje za predhodno odločanje zaradi svoje hipotetičnosti ne bi bilo dopustno.
- 49 V zvezi s tem je treba spomniti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča v okviru sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, ki ga določa člen 267 PDEU, le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločitev, pristojno, da ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po izdaji predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, in tudi upoštevnost vprašanj, ki jih predloži Sodišču. Zato je Sodišče, kadar se predložena vprašanja nanašajo na razlago prava Unije, načeloma dolžno odločiti (glej zlasti sodbo z dne 26. aprila 2017, *Stichting Brein*, C-527/15, EU:C:2017:300, točka 55 in navedena sodna praksa).
- 50 Za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča postavijo v pravnem in dejanskem okviru, ki so ga pristojna opredeliti sama in katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša, velja domneva upoštevnosti (glej sodbo z dne 17. julija 2014, *YS in drugi*, C-141/12 in C-372/12, EU:C:2014:2081, točka 63). 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, ki so potrebni, da bi lahko na postavljena vprašanja koristno odgovorilo (glej zlasti sodbo z dne 26. aprila 2017, Stichting Brein, C-527/15, EU:C:2017:300, točka 56 in navedena sodna praksa).

- 51 Vendar v tem primeru ni tako. Kot je bilo ugotovljeno v točkah 29 in 30 te sodbe, je iz predložitvene odločbe razvidno, da je Najvyšší súd Slovenskej republiky (vrhovno sodišče Slovaške republike) tožbo P. Puškárja in dveh drugih oseb najprej zavrglo z obrazložitvijo, da niso izčrpali razpoložljivih upravnopravnih pravnih sredstev, in da je Ústavný súd Slovenskej republiky (ustavno sodišče Slovaške republike) te odločbe nato razveljavilo.
- 52 Iz teh okoliščinah ne izhaja očitno, da razlaga prava Unije, za katero je zaprosilo predložitveno sodišče, nima nobene zveze z resničnostjo ali predmetom spora iz postopka v glavni stvari.
- 53 Iz tega sledi, da je prvo vprašanje dopustno.

Vsebinska presoja

- 54 Člen 22 Direktive 95/46 izrecno zahteva, da države članice zagotovijo, da ima vsaka oseba v primeru kršitve pravic, zagotovljenih z nacionalno zakonodajo, ki se nanaša na zadevno obdelavo osebnih podatkov, pravico vložiti pravno sredstvo na sodišču.
- 55 Vendar navedena direktiva, v kateri ni nobene določbe, ki bi natančneje določila pogoje, pod katerimi je mogoče vložiti to pravno sredstvo, ne izključuje, da se z nacionalnim pravom določi tudi možnost vložitve pravnega sredstva pred upravnimi organi. Nasprotno, ugotoviti je treba, da je v členu 22 izrecno navedeno, da države članice „[b]rez poseganja v upravna pravna sredstva pred predložitvijo zadeve sodnemu organu, ki jih je možno med drugim predvideti pred nadzornim organom iz člena 28 [Direktive 95/46]“, zagotovijo, da ima vsaka oseba pravico vložiti pravno sredstvo na sodišču.
- 56 Vendar je treba odločiti, ali člen 47 Listine nasprotuje temu, da država članica določi, da je izčrpanje razpoložljivih upravnopravnih pravnih sredstev predpogoj za vložitev takega pravnega sredstva pred sodiščem.
- 57 Spomniti je namreč treba, da morajo sodišča držav članic v skladu z dobro ustaljeno sodno prakso Sodišča na podlagi načela lojalnega sodelovanja, določenega v členu 4(3) PEU, zagotoviti sodno varstvo pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije, poleg tega pa člen 19(1) PEU državam članicam nalaga, naj določijo pravna sredstva, ki so potrebna za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva na področjih, zajetih s pravom Unije (glej med drugim sodbi z dne 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, točka 50, in z dne 26. julija 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, točka 29).
- 58 Ta obveznost, ki jo imajo države članice, ustreza pravici iz člena 47 Listine, naslovljenega „Pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča“, v skladu s katero ima vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem (glej v tem smislu sodbi z dne 16. maja 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, točka 44, in z dne 26. julija 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, točka 30).
- 59 Iz tega sledi, da morajo države članice pri določitvi postopkovnih pravil v zvezi s sodnimi pravnimi sredstvi, namenjenimi varstvu pravic, zagotovljenih z Direktivo 95/46, spoštovati pravico do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča iz člena 47 Listine, ki pomeni potrditev načela učinkovitega sodnega varstva (glej v tem smislu 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 26. julija 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, točka 31.)

- 60 Značilnosti pravnega sredstva iz člena 22 Direktive 95/46 morajo biti tako določene v skladu s členom 47 Listine (glej po analogiji sodbi z dne 17. decembra 2015, Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, točka 51, in z dne 26. julija 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, točka 31).
- 61 V obravnavanem primeru v sporu o glavni stvari ni sporno, da zadevna nacionalna zakonodaja s tem, da dopustnost pravnega sredstva pred sodiščem, ki ga vloži oseba, ki zatrjuje kršitev pravice do varstva osebnih podatkov, zagotovljene z Direktivo 95/46, pogojuje s predhodnim izčrpanjem razpoložljivih upravnopravnih pravnih sredstev, uvaja dodatno fazo pred dostopom do sodišča. Kot je generalna pravobranilka ugotovila v točki 53 sklepnih predlogov, tako postopkovno pravilo zavlačuje dostop do pravnega sredstva pred sodiščem in lahko povzroči dodatne stroške.
- 62 Obveznost izčrpanja razpoložljivih upravnopravnih pravnih sredstev kot predpogoj za vložitev pravnega sredstva pred sodiščem pomeni torej omejitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v smislu člena 47 Listine, ki je v skladu s členom 52(1) Listine dopustna le, če je predpisana z zakonom, če spoštuje bistveno vsebino navedene pravice ter če je potrebna in dejansko ustreza ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, oziroma je potrebna zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih (glej v tem smislu sodbo z dne 15. septembra 2016, Star Storage in drugi, C-439/14 in C-488/14, točka 49).
- 63 Ugotoviti je treba, da je v zadevi v glavni stvari iz predložitvene odločbe razvidno, da je pravna podlaga za obveznost izčrpanja razpoložljivih upravnopravnih pravnih sredstev določena v členu 250v(3) zakonika o civilnem postopku, zato jo je torej treba šteti za predpisano z nacionalno zakonodajo (glej v tem smislu sodbo z dne 15. septembra 2016, Star Storage in drugi, C-439/14 in C-488/14, točka 50 in navedena sodna praksa).
- 64 Poleg tega ta obveznost spoštuje bistveno vsebino temeljne pravice do učinkovitega sodnega varstva, kot je določena v členu 47 Listine. Z navedeno obveznostjo ta pravica namreč ni ogrožena. Za njeno uveljavitev je potrebna le ena dodatna postopkovna faza.
- 65 Vseeno pa je treba preveriti tudi, ali obveznost izčrpanja razpoložljivih upravnopravnih pravnih sredstev ustreza cilju splošnega interesa in ali – v primeru pritrdilnega odgovora – spoštuje načelo sorazmernosti v smislu člena 52(1) Listine.
- 66 Iz predložitvene odločbe in navedb slovaške vlade izhaja, da so razlogi za obvezno vložitev upravne pritožbe pred vložitvijo pravnega sredstva na sodišču povezani z željo upravnemu organu omogočiti, da takoj, ko se seznanj z argumenti pritožnika, kar najhitreje odpravi nezakonitost, če ugotovi, da so njegovi argumenti utemeljeni, pa tudi s tem, da se prepreči vlaganje neutemeljenih pravnih sredstev na sodišču zoper ta organ. Poleg tega so ti razlogi povezani s tem, da se s to obveznostjo krepi učinkovitost sodnega postopka, kadar se navedeni organ ne strinja s pritožnikom in slednji nato vloži pravno sredstvo na sodišče, saj se lahko sodišče opre na že obstoječi upravni spis.
- 67 Z obveznostjo izčrpanja razpoložljivih upravnopravnih pravnih sredstev se želi sodišča očitno razbremeniti odločanja o sporih, ki se lahko rešijo neposredno pred zadevnim upravnim organom, in povečati učinkovitost sodnih postopkov v primeru sporov, v katerih se na sodišče vloži pravno sredstvo, čeprav je bila upravna pritožba že vložena. S to obveznostjo se torej uresničujejo zakoniti splošni interesi.
- 68 Kot izhaja iz točke 62 sklepnih predlogov generalne pravobranilke, se zdi obveznost izčrpanja razpoložljivih upravnopravnih pravnih sredstev primerna za doseg te cilje, saj milejših sredstev, s katerimi bi bilo mogoče navedene cilje doseči v enaki meri, ni.
- 69 Poleg tega se zdi, da med temi cilji in morebitnimi neprijetnostmi zaradi obveznosti izčrpanja razpoložljivih upravnopravnih pravnih sredstev ni očitnega nesorazmerja (glej po analogiji sodbo z dne 18. marca 2010, Alassini in drugi, od C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, točka 65).

- 70 V zvezi s tem je treba spomniti, da je Sodišče presodilo, da načelo učinkovitega sodnega varstva, ki je potrjeno v členu 47 Listine, ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki vložitev pravnega sredstva na sodišču na področju elektronskih komunikacij in potrošniških kreditov pogojuje s predhodno izvedbo postopka izvensodne poravnave oziroma mediacije, če posledica tega postopka ni zavezujoča odločitev za stranke in bistvena zakasnitev za vložitev pravnega sredstva pred sodiščem, če se zadrži zastaranje zadevnih pravic in če se strankam ne povzroči stroškov ali povzroči le majhne stroške, vendar le če sredstva elektronskega komuniciranja ne pomenijo edinega načina dostopa do tega postopka in da je v izjemnih primerih mogoče odreditičasne ukrepe, če je to potrebno zaradi nujnih okoliščin (glej v tem smislu sodbi z dne 18. marca 2010, Alassini in drugi, od C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, točka 67, in z dne 14. junija 2017, Menini in Rampanelli, C-75/16, EU:C:2017:457, točka 61).
- 71 Ti različni pogoji se smiselno uporabljajo za obveznost izčrpanja razpoložljivih upravnopravnih pravnih sredstev iz zadeve v glavni stvari.
- 72 Predložitveno sodišče mora torej preveriti, ali konkretna pravila za uveljavljanje razpoložljivih upravnopravnih pravnih sredstev v slovaškem pravu ne posegajo nesorazmerno v pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem iz člena 47 Listine.
- 73 V okviru tega je treba ugotoviti, da je P. Puškár med drugim zatrjeval negotovost glede vprašanja, ali začne rok za vložitev pravnega sredstva pred sodiščem teči, preden je izdana odločba o pravnem sredstvu, vložnem pred zadevnim upravnim organom. Če bi bilo tako, obveznost izčrpanja razpoložljivih upravnopravnih pravnih sredstev, s katero bi se lahko omejeval dostop do sodnega varstva, ne bi bila v skladu s pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem iz člena 47 Listine.
- 74 V zvezi z zakasnitvami je treba spomniti, da člen 47, drugi odstavek, Listine določa, da ima vsak pravico, da se o njegovi zadevi odloča v razumnem roku. Čeprav se ta pravica nanaša na sodni postopek, pa se je vseeno ne sme ogroziti s tem, da se za vložitev pravnega sredstva pred sodiščem zahteva izpolnitev predpogoja.
- 75 Kar zadeva stroške, ki lahko nastanejo z vložitvijo predhodne upravne pritožbe, je treba ugotoviti – kot je generalna pravobranilka navedla v točkah 68 in 69 sklepnih predlogov – da države članice načeloma lahko določijo primerno takso za vložitev pravnega sredstva pred upravnim organom, vendar ta taksa ne sme biti tako visoka, da bi se z njo oviralo uveljavljanje pravice do pravnega sredstva pred sodiščem, zagotovljene s členom 47 Listine. V zvezi s tem je treba upoštevati, da je treba to takso plačati poleg stroškov sodnega postopka.
- 76 Na podlagi vsega navedenega je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 47 Listine razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki uveljavljanje pravice do pravnega sredstva pred sodiščem, ki ga vloži oseba, ki zatrjuje kršitev pravice do varstva osebnih podatkov, zagotovljene z Direktivo 95/46, pogojuje s predhodnim izčrpanjem razpoložljivih upravnopravnih pravnih sredstev, če konkretna pravila za uveljavljanje navedenih pravnih sredstev ne vplivajo nesorazmerno na pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem iz te določbe. Zlasti je pomembno, da predhodno izčrpanje razpoložljivih upravnopravnih pravnih sredstev ne povzroči bistvene zakasnitve za vložitev pravnega sredstva pred sodiščem, da zadrži zastaranje zadevnih pravic in da ne povzroči prekomernih stroškov.

Tretje vprašanje

77 S tretjim vprašanjem, ki ga je treba obravnavati na drugem mestu, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 47 Listine razlagati tako, da nasprotuje temu, da nacionalno sodišče seznam, kakršen je sporni seznam, ki ga predloži zadevna oseba in ki vsebuje njene osebne podatke, zavrne kot dokazno sredstvo o kršitvi varstva osebnih podatkov, zagotovljenega z Direktivo 95/46, če bi ta oseba ta seznam pridobila brez zakonsko predpisanega soglasja upravljavca teh podatkov.

Dopustnost

78 Več strank in zainteresiranih strani, ki so Sodišču predložile stališča, meni, da tretje vprašanje za predhodno odločanje ni dopustno.

79 Na eni strani P. Puškár in slovaška vlada menita, da to vprašanje ni nikakor povezano s pravom Unije, ker na ravni Unije ni predpisov o zakonitosti dokaznih sredstev.

80 Vendar take utemeljitve ni mogoče sprejeti.

81 Ugotoviti je namreč treba, da P. Puškár zahteva sodni nadzor nad ukrepom slovaških davčnih organov, in sicer oblikovanjem spornega seznama, s katerim naj bi mu bile – po njegovem mnenju – kršene pravice, zagotovljene z Direktivo 95/46.

82 To, da je predložitveno sodišče v postopku v glavni stvari dokazno sredstvo zavrnilo zgolj iz razloga, da naj bi ga P. Puškár pridobil brez zakonsko predpisanega soglasja upravljavca podatkov, pomeni omejitev pravice do pravnega sredstva na sodišču iz člena 22 Direktive 95/46 in tudi omejitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v smislu člena 47 Listine.

83 Na drugi strani češka vlada dvomi o upoštevnosti tretjega vprašanja za rešitev spora o glavni stvari, glede na to, da eden od upravnih organov, ki je stranka v tem sporu, in sicer urad za boj proti finančnemu kriminalu, ne prereka obstoja spornega seznama. V sporu o glavni stvari naj se ne bi postavljalo vprašanje v zvezi z obstojem spornega seznama, zato naj o dopustnosti tega seznama kot dokaznega sredstva ne bi bilo treba odločiti.

84 V zvezi s tem zadošča ugotovitev, da predložitveno sodišče okoliščin v zvezi z oblikovanjem spornega seznama očitno ni obravnavalo.

85 V teh okoliščinah ob upoštevanju sodne prakse, navedene v točkah 49 in 50 te sodbe, ni očitno, da razlaga prava Unije, za katero se prosi, nikakor ni povezana z resničnostjo oziroma predmetom spora o glavni stvari.

86 Na podlagi navedenega je treba tretje vprašanje šteti za dopustno.

Vsebinska presoja

87 Kot je bilo ugotovljeno v točki 82 te sodbe, pomeni zavrnitev seznama, kakršen je sporni seznam, kot dokaznega sredstva za dokaz kršitve pravic, zagotovljenih z Direktivo 95/46, omejitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v smislu člena 47 Listine.

88 Iz točke 62 te sodbe je razvidno, da je taka omejitev v skladu s členom 52(1) Listine utemeljena, le če je predpisana z zakonom, če spoštuje bistveno vsebino te pravice in če je ob upoštevanju načela sorazmernosti potrebna in če dejansko ustreza ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če je potrebna zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.

- 89 Zato se mora predložitveno sodišče, preden lahko sporni seznam zavrne kot dokazno sredstvo, najprej prepričati, da je ta omejitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva dejansko predpisana z nacionalnim pravom.
- 90 Dalje, to sodišče bo moralo preveriti, ali se s tako zavrnitvijo posega v bistveno vsebino temeljne pravice do učinkovitega sodnega varstva, ki je določena v členu 47 Listine. V tem okviru bo treba zlasti preveriti, ali se v postopku o glavni stvari izpodbijata obstoj spornega seznama in dejstvo, da so v njem navedeni osebni podatki P. Puškárja, po potrebi pa tudi, ali ima P. Puškár v zvezi s tem še druga dokazna sredstva.
- 91 Nazadnje, navedeno sodišče bo moralo presoditi, ali je zavrnitev spornega seznama kot dokaznega sredstva potrebna in ali dejansko ustreza ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, oziroma ali je potrebna zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.
- 92 V zvezi s tem je cilj, s katerim se želi preprečiti nepooblaščen uporabo internih dokumentov v sodnem postopku, očitno lahko cilj zakonitega splošnega interesa (glej v tem smislu sklepe 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). Poleg tega – kadar naj bi seznam, kakršen je sporni seznam, ostal zaupen in so v njem tudi osebni podatki drugih fizičnih oseb – je treba pravice teh oseb zaščititi.
- 93 Čeprav se zdi zavrnitev seznama, kakršen je sporni seznam, ki je bil pridobljen brez zakonsko predpisanega soglasja upravljavca podatkov, kot dokaznega sredstva primeren za uresničitev teh ciljev, mora predložitveno sodišče vseeno preveriti, ali taka zavrnitev ne pomeni nesorazmernega posega v pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem iz člena 47 Listine.
- 94 Vendar pa se zdi taka zavrnitev vsaj v primeru, ko ima oseba, katere osebni podatki so na tem seznamu, pravico do dostopa do teh podatkov, nesorazmerna s temi cilji.
- 95 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da člen 12 Direktive 95/46 zagotavlja pravico do dostopa do zbranih osebnih podatkov vsakemu posamezniku, na katerega se ti podatki nanašajo. Poleg tega iz členov 10 in 11 Direktive 95/46 izhaja, da mora upravljavec posamezniku, na katerega se osebni podatki nanašajo, zagotoviti nekatere informacije v zvezi z obdelavo podatkov.
- 96 Čeprav člen 13(1) Direktive 95/46 dopušča omejitev obsega pravic, opredeljenih v členih 10, 11 in 12 te direktive, kadar taka omejitev predstavlja potreben ukrep za zaščito preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja in pregona kaznivih dejanj ali pomembnega gospodarskega ali finančnega interesa države članice, vključno z davčnimi zadevami, ali spremljanja, pregledovanja ali urejanja, povezanega z izvajanjem javne oblasti, ta člen vseeno izrecno zahteva, da so take omejitve določene s predpisi (glej v tem smislu sodbo z dne 1. oktobra 2015, Bara in drugi, C-201/14, EU:C:2015:638, točka 39).
- 97 Za presojo sorazmernosti zavrnitve spornega seznama kot dokaznega sredstva mora predložitveno sodišče torej preveriti, ali se z njegovo nacionalno zakonodajo glede na podatke, ki jih vsebuje ta seznam, omejujejo pravice do informacij in dostopa iz členov 10, 11 in 12 Direktive 95/46 in če ugotovi, da gre za tako omejitev, tudi, ali je ta utemeljena. Poleg tega morajo nacionalna sodišča tudi v tem primeru in kljub obstoju elementov, ki govorijo v prid zakonitemu interesu za morebitno zaupnost zadevnega seznama, v vsakem posameznem primeru preveriti, ali ti elementi prevladajo nad interesom varstva pravic posameznika in ali v okviru postopka pred tem sodiščem obstajajo drugi ukrepi za zagotovitev te zaupnosti, zlasti v zvezi z osebni podatki drugih fizičnih oseb s tega seznama.

- 98 Na podlagi vsega navedenega je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 47 Listine razlagati tako, da nasprotuje temu, da nacionalno sodišče seznam, kakršen je sporni, ki ga predloži zadevna oseba in ki vsebuje njene osebne podatke, zavrne kot dokazno sredstvo o kršitvi varstva osebnih podatkov, zagotovljenega z Direktivo 95/46, če bi ta oseba pridobila ta seznam brez zakonsko predpisanega soglasja upravljavca teh podatkov, razen če je taka zavrnitev predpisana z nacionalno zakonodajo in spoštuje tako bistveno vsebino pravice do učinkovitega pravnega sredstva kot tudi načelo sorazmernosti.

Drugo vprašanje

- 99 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba Direktivo 95/46 ter člena 7 in 8 Listine razlagati tako, da nasprotujejo temu, da organi države članice brez soglasja zadevnih oseb obdelujejo osebne podatke za namene pobiranja davkov in boja proti davčnim goljufijam, kot so to storili z oblikovanjem spornega seznama iz zadeve v glavni stvari.

Dopustnost

- 100 P. Puškár trdi, da je drugo vprašanje za predhodno odločanje hipotetično in brez pomena za rešitev spora o glavni stvari. Predložitveno sodišče naj bi želelo izvedeti le, ali je obdelava osebnih podatkov, ki jo opravi direktorat za finance, na splošno dopustna, njegovo vprašanje se namreč ne nanaša konkretno na sporni seznam, ki naj bi ga direktorat za finance oblikoval, ne da bi za to imel pravno podlago.
- 101 Vendar je treba ob upoštevanju sodne prakse, navedene v točkah 49 in 50 te sodbe, ter navedb iz predložitvene odločbe ugotoviti, da se ne zdi očitno, da razlaga prava Unije, za katero se prosi, ni povezana z resničnostjo oziroma predmetom spora o glavni stvari.

Vsebinska presoja

- 102 Drugo vprašanje je treba obravnavati ob upoštevanju Direktive 95/46, glede na to, da – kot izhaja zlasti iz njenega cilja, določenega v njenem členu 1(1) – kadar so pogoji za zakonito obdelavo osebnih podatkov v skladu s to direktivo izpolnjeni, se za to obdelavo šteje, da izpolnjuje tudi zahteve iz členov 7 in 8 Listine.
- 103 Kot izhaja iz točk 33 in 34 te sodbe, pomeni oblikovanje seznama, kakršen je sporni, ki vsebuje imena nekaterih fizičnih oseb in jih povezuje z eno ali več pravnimi osebami, v okviru katerih naj bi te fizične osebe zasedale fiktivne vodstvene položaje, „obdelavo osebnih podatkov“ v smislu člena 2(b) Direktive 95/46.
- 104 V skladu z določbami poglavja II Direktive 95/46, naslovljenega „Splošna pravila o zakonitosti obdelave osebnih podatkov“, mora – ob upoštevanju odstopanj, ki so dopustna na podlagi člena 13 te direktive – vsaka obdelava osebnih podatkov, prvič, biti v skladu z načeli glede kakovosti 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 (glej sodbo z dne 1. oktobra 2015, Bara in drugi, C-201/14, EU:C:2015:638, točka 30).
- 105 Spomniti je treba tudi, da iz cilja te direktive, da se v vseh državah članicah zagotovi enako raven varstva, izhaja, da je v členu 7 direktive določen izčrpen in taksativen seznam primerov, v katerih je mogoče šteti, da je obdelava osebnih podatkov zakonita (glej sodbo z dne 24. novembra 2011, ASNEF in FECEMD, C-468/10 in C-469/10, EU:C:2011:777, točka 30).

- 106 Natančneje, ugotoviti je treba, da je v točki (e) navedenega člena 7 določeno, da je obdelava osebnih podatkov zakonita, če je „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“.
- 107 Oblikovanje spornega seznama torej očitno spada v okvir te določbe.
- 108 Zdi se namreč, da je treba pobiranje davkov in boj proti davčnim goljufijam, zaradi katerih je bil oblikovan sporni seznam, šteti za izvajanje naloge v javnem interesu v smislu te določbe.
- 109 Predložitveno sodišče mora vseeno preveriti, ali so bili slovaški organi, ki so oblikovali ta seznam oziroma katerim je bil ta posredovan, v skladu s slovaško zakonodajo pooblaščen za izvajanje teh nalog.
- 110 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da člen 6(1)(b) Direktive 95/46 določa, da morajo biti osebni podatki zbrani za določene, izrecne ter zakonite namene. Kot je generalna pravobranilka ugotovila v točki 106 sklepnih predlogov, je namen obdelave osebnih podatkov v okviru področja uporabe člena 7(e) neločljivo povezan z nalogo, za katero je pooblaščen upravljavec. Zato mora biti z dodelitvijo te naloge nedvoumno določen tudi namen zadevne obdelave.
- 111 Predložitveno sodišče mora prav tako preveriti, ali je oblikovanje spornega seznama potrebno za izvajanje nalog v javnem interesu iz zadeve v glavni stvari, pri čemer mora upoštevati zlasti natančni cilj oblikovanja spornega seznama, pravne posledice za osebe, uvrščene na ta seznam, in javnost oziroma zaupnost tega seznama.
- 112 S tega vidika je treba spoštovati tudi načelo sorazmernosti. Varstvo temeljne pravice do spoštovanja zasebnega življenja na ravni Unije namreč zahteva, da se odstopanja od varstva osebnih podatkov in njegove omejitve določijo v mejah tega, kar je nujno potrebno (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2016, *Tele2 Sverige in Watson in drugi*, C-203/15 in C-698/15, EU:C:2016:970, točka 96 in navedena sodna praksa).
- 113 Tako mora predložitveno sodišče preveriti, ali je oblikovanje spornega seznama in vključitev imen zadevnih oseb nanj primerno za uresničitev zastavljenih ciljev in ali teh ciljev ni mogoče uresničiti z drugimi, manj omejujočimi ukrepi.
- 114 Vključitev imena osebe na sporni seznam lahko poseže v nekatere njene pravice. Vpis na ta seznam lahko namreč škoduje njenemu ugledu in vpliva na njen odnos z davčnimi organi. Ta vpis lahko vpliva tudi na domnevo nedolžnosti te osebe, zagotovljeno v členu 48(1) Listine, in v členu 16 Listine določeno svobodo gospodarske pobude pravnih oseb, ki so povezane s fizičnimi osebami, vpisanimi na sporni seznam. Očitno je takšen poseg 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 onemogoča pobiranje davkov in boj proti davčnim goljufijam.
- 115 Če bi predložitveno sodišče sklenilo, da je oblikovanje spornega seznama potrebno za izvajanje nalog v javnem interesu, za katere je upravljavec pooblaščen v skladu s členom 7(e) Direktive 95/46, bi morale preveriti tudi, ali so izpolnjeni preostali pogoji za zakonitost te obdelave osebnih podatkov, ki jih določa ta direktiva, zlasti pogoji iz njenih členov 6, 10, 11 in 12.
- 116 Poleg tega – če bi v skladu s členom 13 Direktive 95/46 obstajali razlogi za omejitve nekaterih pravic iz teh členov, kot je pravica do informacije zadevne osebe – bi morala biti taka omejitev, kot izhaja iz točke 96 te sodbe, potrebna za zaščito interesa, navedenega v odstavku 1 navedenega člena 13, kot je med drugim pomemben gospodarski ali finančni interes v zvezi z davčnimi zadevami, in bi morala temeljiti na zakonskih predpisih.

117 Na podlagi vseh navedenih ugotovitev je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 7(e) Direktive 95/46 razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da organi države članice brez soglasja zadevnih oseb obdelujejo osebne podatke za namene pobiranja davkov in boja proti davčnim goljufijam, kot so to storili z oblikovanjem spornega seznama iz zadeve v glavni stvari, če, prvič, so ti organi v skladu z nacionalno zakonodajo pooblaščen za izvajanje nalog v javnem interesu v smislu te določbe, če je oblikovanje tega seznama in vključitev imen zadevnih oseb nanj dejansko primerno in potrebno za uresničitev zastavljenih ciljev ter če obstajajo zadostni indici za domnevo, da so zadevne osebe utemeljeno uvrščene na ta seznam, in drugič, če so izpolnjeni vsi pogoji za zakonitost te obdelave osebnih podatkov, določeni z Direktivo 95/46.

Četrto vprašanje

118 Predložitveno sodišče s četrtem vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 47 Listine razlagati tako, da nasprotuje temu, da nacionalno sodišče, ki je ugotovilo, da so v zadevi, o kateri odloča, med sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice in Sodišča razlike, da prednost sodni praksi Sodišča.

119 To vprašanje pa je predložitveno sodišče postavilo na splošno, ne da bi jasno in konkretno pojasnilo, v čem so zatrjevane razlike.

120 V zvezi s tem je treba spomniti, da so zahteve v zvezi z vsebino predloga za sprejetje predhodne odločbe izrecno določene v členu 94 Poslovnika Sodišča, ki bi ga moralo predložitveno sodišče v okviru sodelovanja, vzpostavljenega s členom 267 PDEU, poznati in ga natančno upoštevati. Predložitveno sodišče mora tako navesti natančne razloge, ki so mu vzbudili dvom o razlagi nekaterih določb prava Unije in iz katerih je menilo, da je treba Sodišču predložiti vprašanja za predhodno odločanje. Sodišče je že odločilo, da je nujno, da nacionalno sodišče vsaj minimalno obrazloži razloge, iz katerih je izbralo določbe prava Unije, katerih razlago zahteva, in zvezo, ki jo je ugotovilo med temi določbami in nacionalno ureditvijo, ki se uporablja v sporu pred njim (sodba z dne 9. marca 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, točki 72 in 73 ter navedena sodna praksa).

121 Te zahteve so izražene tudi v Priporočilih Sodišča Evropske unije nacionalnim sodiščem v zvezi z začetkom postopka predhodnega odločanja (UL 2016, C 439, str. 1).

122 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da četrto vprašanje ne izpolnjuje zahtev, navedenih v prejšnjih točkah.

123 Prav tako je treba spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča namen predloga za sprejetje predhodne odločbe ni oblikovanje posvetovalnih mnenj o splošnih ali hipotetičnih vprašanjih, ampak dejanska potreba po učinkoviti rešitvi spora, ki se nanaša na pravo Unije (glej sodbo z dne 21. decembra 2016, Tele2 Sverige in Watson in drugi, C-203/15 in C-698/15, EU:C:2016:970, točka 130).

124 Iz tega sledi, da četrto vprašanje ni dopustno.

Stroški

125 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki uveljavljanje pravice do pravnega sredstva pred sodiščem, ki ga vloži oseba, ki zatrjuje kršitev pravice do varstva osebnih podatkov, zagotovljene z Direktivo 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, pogojuje s predhodnim izčrpanjem razpoložljivih pravnih sredstev pred nacionalnimi upravnimi organi, če konkretna pravila za uveljavljanje navedenih pravnih sredstev ne vplivajo nesorazmerno na pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem iz te določbe. Zlasti je pomembno, da predhodno izčrpanje razpoložljivih pravnih sredstev pred nacionalnimi upravnimi organi ne povzroči bistvene zakasnitve za vložitev pravnega sredstva pred sodiščem, da zadrži zastaranje zadevnih pravic in da ne povzroči prekomernih stroškov.
2. Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da nasprotuje temu, da nacionalno sodišče seznam, kakršen je sporni seznam, ki ga predloži zadevna oseba in ki vsebuje njene osebne podatke, zavrne kot dokazno sredstvo o kršitvi varstva osebnih podatkov, zagotovljenega z Direktivo 95/46, če bi ta oseba pridobila ta seznam brez zakonsko predpisanega soglasja upravljavca teh podatkov, razen če je taka zavrnitev predpisana z nacionalno zakonodajo in spoštuje tako bistveno vsebino pravice do učinkovitega pravnega sredstva kot tudi načelo sorazmernosti.
3. Člen 7(e) Direktive 95/46 je treba razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da organi države članice brez soglasja zadevnih oseb obdelujejo osebne podatke za namene pobiranja davkov in boja proti davčnim goljufijam, kot so to storili z oblikovanjem seznama, kakršen je sporni seznam iz zadeve v glavni stvari, če, prvič, so ti organi v skladu z nacionalno zakonodajo pooblaščen za izvajanje nalog v javnem interesu v smislu te določbe, če je oblikovanje spornega seznama in vključitev imen zadevnih oseb nanj dejansko primerno in potrebno za uresničitev zastavljenih ciljev ter če obstajajo zadostni indici za domnevo, da so zadevne osebe utemeljeno uvrščene na ta seznam, in drugič, če so izpolnjeni vsi pogoji za zakonitost te obdelave osebnih podatkov, določeni z Direktivo 95/46.

Podpisi