Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PRIITA PIKAMÄEA
přednesené dne 4. října 2024 [1]

Spojené věci C-313/23, C-316/23 a C-332/23

Inspektorat kam Visšija sadeben savet

[žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, které podal okresní soud v Sofii (Sofijski rajonen sad, Bulharsko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU – Soudní inspekce příslušná navrhovat zahájení kárného řízení proti soudcům a státním zástupcům – Setrvání členů soudní inspekce ve funkci po uplynutí jejich zákonného funkčního období – Ochrana fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů – Nařízení (EU) 2016/679 – Pojem ‚správce' – Vymezení účelů a prostředků zpracování vnitrostátním právem – Zabezpečení osobních údajů – Soud zpřístupňující soudní inspekci osobní údaje týkající se zůstatků na bankovních účtech soudců nebo státních zástupců a jejich rodinných příslušníků"

I. Úvod

1. Projednávaná věc poskytuje Soudnímu dvoru poprvé příležitost rozhodnout o slučitelnosti vnitrostátní právní úpravy, která povoluje členům soudní inspekce s pravomocemi v oblasti kárného řízení proti soudcům a státním zástupcům pokračovat ve výkonu funkce *de facto* na dobu neurčitou po uplynutí zákonem stanoveného funkčního období, s článkem 19 SEU.

2. Rovněž umožní Soudnímu dvoru pokračovat ve výkladu nařízení (EU) 2016/679 [2] a upřesnit jednak svou judikaturu týkající se určení správce osobních údajů vnitrostátním právem a jednak předmět prostředku soudní ochrany stanoveného v čl. 79 odst. 1 uvedeného nařízení.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

3. V projednávané věci jsou relevantní článek 19 SEU, článek 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina"), jakož i články 4, 5, 32, 33 a 79 GDPR.

[1] – Původní jazyk: francouzština.

[2] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) (Úř. věst. 2016, L 119, s. 1, dále jen „GDPR").

B. Bulharské právo

1. Bulharská Ústava

4. Článek 117 odst. 2 Ústavy Bulharské republiky (Konstitucija na Republika Bulgaria) (dále jen „Bulharská ústava“), ve znění použitelném na skutkový stav v původním řízení, stanoví:

„Soudní moc je nezávislá. Soudci, přísedící, státní zástupci a vyšetřující soudci se při výkonu funkce řídí pouze zákonem.“

5. Článek 132a této Ústavy, ve znění použitelném na skutkový stav v původním řízení, stanoví:

„(1) V rámci Nejvyšší soudní rady se zřizuje sbor inspektorů. Skládá se z vrchního inspektora a deseti inspektorů.

(2) Vrchní inspektor je volen Národním shromážděním dvoutřetinovou většinou jeho členů na dobu pěti let.

(3) Inspektoři jsou voleni Národním shromážděním na dobu čtyř let postupem podle odstavce 2.

(4) Vrchní inspektor a inspektoři mohou být znovu zvoleni, avšak nemohou být znovu zvoleni na dvě po sobě jdoucí funkční období.

[…]

(6) Inspekce kontroluje činnost justičních orgánů, aniž je dotčena nezávislost soudců, přísedících, státních zástupců a vyšetřujících soudců při výkonu funkce. Inspekce provádí kontroly bezúhonnosti a střetu zájmů soudců, státních zástupců a vyšetřujících soudců, jejich majetkových přiznání a zjišťování jednání poškozujících pověst soudní moci a jednání souvisejících s porušováním nezávislosti soudců, státních zástupců a vyšetřujících soudců. Vrchní inspektor a inspektoři jsou při výkonu funkce nezávislí a řídí se pouze zákonem.

(7) Inspekce jedná z moci úřední, na základě podnětů občanů, právnických osob a státních orgánů, včetně soudců, státních zástupců a vyšetřujících soudců.

[…]

(10) Podmínky a postup při volbě a odvolání vrchního inspektora a inspektorů, jakož i organizaci a činnost sboru inspektorů stanoví zákon.“

2. Zákon o organizaci soudů

6. Článek 46 zákona o organizaci soudů (Zakon za sadebnata vlast) (DV č. 64 ze dne 7. srpna 2007) zní takto:

„Národní shromáždění volí vrchního inspektora a každého inspektora jednotlivě dvoutřetinovou většinou poslanců.“

7. Článek 54 tohoto zákona stanoví:

„(1) Inspekce

[…]

2. dohlíží na organizaci zahájení a vedení soudních řízení, stíhání státním zastupitelstvím a vyšetřování, jakož i na ukončení věcí ve stanovených lhůtách;

[…]

6. navrhuje kárné sankce soudců, státních zástupců, vyšetřujících soudců a soudních úředníků;

7. vydává upozornění, podněty a zprávy pro další státní orgány, včetně soudních orgánů;

8. provádí kontroly bezúhonnosti a střetu zájmů soudců, státních zástupců a vyšetřujících soudců, jejich majetkových přiznání a zjišťování jednání poškozujících pověst soudní moci a jednání souvisejících s porušováním nezávislosti soudců, státních zástupců a vyšetřujících soudců;

[…]

15. dohlíží na zpracování osobních údajů v případech uvedených v čl. 17 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů.

(2) Při provádění kontrol uvedených v odst. 1 bodě 15 plní Inspekce úkoly a vykonává pravomoci stanovené zákonem o ochraně osobních údajů.

[…]“

8. Článek 175a uvedeného zákona v odstavci 1 stanoví:

„Soudci, státní zástupci a vyšetřující soudci předloží [Inspekci] následující prohlášení:

1. prohlášení o majetku a zájmech ve dvou částech;

2. prohlášení o změně okolností v souvislosti s prohlášením uvedeným v bodě 1, v části týkající se úroků uvedených v čl. 175b odst. 1 bodech 11 až 13 a v části týkající se původu finančních prostředků v případě předčasného splacení dluhů a půjček.

[…]“

9. Článek 175b odst. 4 tohoto zákona zní následovně:

„Soudci, státní zástupci a vyšetřující soudci přiznávají majetek a příjmy manžela či manželky nebo osob, s nimiž žijí fakticky jako manželé, a svých nezletilých dětí.“

10. Článek 175e zákona o organizaci soudů stanoví:

„(1) [Inspekce] ve lhůtě šesti měsíců po uplynutí lhůty pro podání prohlášení prověří pravdivost poskytnutých informací.

[…]

(6) [Inspekce] může získávat informace z informačních systémů uvedených v článcích 56 a 56a zákona o úvěrových institucích. Vrchní inspektor a inspektoři mohou okresní soud (Rajonen sad, Bulharsko), v jehož obvodě má daná osoba adresu místa trvalého pobytu, požádat o zpřístupnění bankovního tajemství, pokud nebyl udělen souhlas podle čl. 62 odst. 5 bodu 1 zákona o úvěrových institucích. Souhlas se uděluje u [Inspekce] písemně, bez notářského ověření podpisu, na formuláři schváleném vrchním inspektorem.“

3. Zákon o úvěrových institucích

11. Zákon o úvěrových institucích (Zakon za kreditnite institucii) (DV č. 59 ze dne 21. července 2006) v článku 62 ve znění použitelném na skutkový stav v původním řízení stanoví:

„(1) Zaměstnancům bank, členům řídících a dozorčích orgánů bank, zástupcům Bulharské národní banky (BNB), zaměstnancům a členům správní rady Fondu pojištění vkladů, likvidátorům, dočasným správcům a nuceným správcům, jakož i všem ostatním osobám pracujícím pro banku se zakazuje sdělovat nebo využívat ve svůj osobní prospěch nebo ve prospěch svých rodinných příslušníků informace tvořící bankovní tajemství.

(2) Bankovní tajemství je tvořeno skutečnostmi a okolnostmi ovlivňujícími zůstatky a transakce na účtech a vkladech klientů banky.

[…]

(5) S výjimkou BNB a pro účely a za podmínek stanovených v článku 56 může banka poskytnout informace uvedené v odstavci 2 týkající se jednotlivých klientů pouze:

1. s jejich souhlasem;

2. na základě rozhodnutí soudu vydaného v souladu s odstavci 6 a 7;

[…]

(6) Soud může rovněž nařídit poskytnutí informací uvedených v odstavci 2 na žádost:

[…]

12. vrchního inspektora nebo inspektora [Inspekce].

(7) Okresní soud (Rajonen sad) o žádosti uvedené v odstavci 6 rozhodne odůvodněným rozhodnutím vydaným v neveřejném zasedání nejpozději do 24 hodin od obdržení žádosti, přitom určí období, ke kterému se informace uvedené v odstavci 1 vztahují. Proti rozhodnutí soudu nelze podat opravný prostředek.

[…]“

4. Zákon o ochraně osobních údajů

12. Článek 17 zákona o ochraně osobních údajů (Zakon za zaštita na ličnite danni) (DV č. 1 ze dne 4. ledna 2002) stanoví:

„(1) [Inspekce] vykonává dohled a kontrolu nad dodržováním [GDPR], tohoto zákona a aktů v oblasti ochrany osobních údajů, pokud osobní údaje zpracovává:

1. soud při výkonu svých funkcí jako orgán soudní moci a

2. státní zastupitelství a vyšetřovací orgány při plnění úkolů justičních orgánů za účelem prevence, odhalování, vyšetřování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů.

[…]“

13. Článek 39 odst. 1 tohoto zákona zní takto:

„V případě porušení svých práv podle [GDPR] a tohoto zákona může subjekt údajů napadnout úkony a jednání správce a zpracovatele u soudu postupem podle soudního řádu správního.“

III. Skutkový základ sporu, původní řízení a předběžné otázky

14. Dne 15. května 2023 požádala Inspekce při Nejvyšší soudní radě (Inspektorat kam Visšija sadeben savet, Bulharsko, dále jen „Inspekce“) okresní soud v Sofii (Sofijski rajonen sad, Bulharsko) o zpřístupnění bankovního tajemství ohledně majetku několika soudců a členů jejich rodin.

15. Předkládající soud má za to, že je třeba zaprvé ověřit, zda má Inspekce pravomoc podat žádost o zpřístupnění bankovního tajemství. V tomto ohledu upřesňuje, že tento orgán, který byl zřízen novelou bulharské Ústavy v roce 2007, se skládá z vrchního inspektora soudnictví a deseti inspektorů, kteří jsou voleni bulharským parlamentem na dobu pěti a čtyř let. V projednávané věci skončilo funkční období vrchního inspektora a všech inspektorů v roce 2020, aniž parlament zvolil nové členy.

16. Předkládající soud uvádí, že nálezem ze dne 27. září 2022 Ústavní soud (Konstitucionen sad, Bulharsko) rozhodl, že pokud skončí funkční období členů Inspekce, jejich činnost nekončí, dokud nejsou zvoleni noví členové. Za této situace se předkládající soud táže, zda s ohledem na unijní právo může prodloužení funkčního období těchto členů narušit nezávislost tohoto orgánu, neboť tento orgán je oprávněn zahajovat kárná řízení proti soudcům. V případě kladné odpovědi se předkládající soud táže na kritéria umožňující určit, zda je takové prodloužení přípustné.

17. Zadruhé se předkládající soud táže na úlohu a povinnosti vnitrostátních soudů, které povolují Inspekci přístup k osobním údajům soudců a státních zástupců.

18. V tomto ohledu předkládající soud uvádí, že v roce 2019 byly na internetových stránkách Inspekce zveřejněny osobní údaje týkající se adres několika soudců a totožnosti jejich rodinných příslušníků. Poté, co Komise pro ochranu osobních údajů (Komisija za zaštita na ličnite danni, Bulharsko) konstatovala, že tyto údaje byly zveřejněny protiprávně, uložila Inspekci pokutu.

19. V této souvislosti si předkládající soud klade otázku, zda za předpokladu, že se použije GDPR, je třeba jej kvalifikovat jako správce ve smyslu čl. 4 bodu 7 tohoto nařízení. Konkrétně tento soud uvádí, že podle výkladu vnitrostátního práva převažujícího v Bulharsku se jeho přezkum omezuje na určení, zda se na osoby, jejichž bankovní tajemství má být zpřístupněno, vztahuje povinnost učinit prohlášení stanovená zákonem o organizaci soudů. Zdůrazňuje, že pokud by se na soud, u něhož byla taková žádost podána, vztahovala kvalifikace správce, musel by zajistit zabezpečení údajů podle článků 32 až 34 GDPR.

20. Kromě toho se uvedený soud táže, zda lze justiční orgán, který státnímu subjektu poskytuje přístup k údajům, na něž se vztahuje bankovní tajemství, považovat za dozorový úřad ve smyslu článku 51 GDPR.

21. A konečně je podle předkládajícího soudu třeba určit, zda se soudní moc musí před tím, než povolí přístup k údajům, přesvědčit, že opatření přijatá Inspekcí k zajištění toho, aby údaje byly zpracovávány v souladu se zákonem, jsou dostatečná. Tento soud si zejména klade otázku, zda je bez ohledu na své postavení správce nebo dozorového úřadu povinen provádět tyto kontroly z moci úřední za účelem zajištění účinné soudní ochrany podle článku 79 GDPR.

22. Za těchto podmínek se okresní soud v Sofii (Sofijski rajonen sad) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU ve spojení s čl. 47 druhým pododstavcem [Listiny] vykládán v tom smyslu, že prodloužení výkonu funkce orgánu, který může ukládat kárné sankce soudcům a má pravomoc shromažďovat údaje týkající se jejich majetku, po skončení funkčního období tohoto orgánu stanoveného Ústavou bez jasně stanoveného data ukončení, samo o sobě nebo za určitých podmínek představuje porušení povinnosti členských států zajistit účinné prostředky nápravy umožňující nezávislý soudní přezkum? Pokud je takové prodloužení funkčního období přípustné, za jakých podmínek?

2) Musí být čl. 2 odst. 2 písm. a) [GDPR] vykládán v tom smyslu, že v případě zpřístupnění bankovního tajemství za účelem prověření majetku soudců a státních zástupců, který je následně zveřejněn, se jedná o činnost, která nespadá do oblasti působnosti unijního práva? Je odpověď odlišná, pokud tato činnost zahrnuje i zpřístupnění údajů rodinných příslušníků soudců a státních zástupců, kteří sami nejsou soudci ani státními zástupci?

3) Musí být čl. 4 bod 7 GDPR v případě, že odpověď na druhou otázku zní tak, že se použije unijní právo, vykládán v tom smyslu, že soudní orgán, který jinému státnímu orgánu povolí přístup k údajům o zůstatcích na bankovních účtech soudců a státních zástupců a jejich rodinných příslušníků, určuje účely nebo prostředky zpracování osobních údajů, a proto je ‚správcem' osobních údajů?

4) Musí být článek 51 GDPR v případě, že odpověď na druhou otázku zní tak, že se použije unijní právo, a odpověď na třetí otázku je záporná, vykládán v tom smyslu, že soudní orgán, který jinému státnímu orgánu povolí přístup k údajům o zůstatcích na bankovních účtech soudců a státních zástupců a jejich rodinných příslušníků, odpovídá za monitorování [uplatňování] GDPR, a musí proto být ve vztahu k těmto údajům považován za ‚dozorový úřad'?

5) Musí být čl. 32 odst. 1 písm. b) GDPR, resp. čl. 57 odst. 1 písm. a) tohoto nařízení v případě, že odpověď na druhou otázku zní tak, že se použije unijní právo, a odpověď na některou z otázek uvedených v bodech 3 nebo 4 je kladná, vykládán v tom smyslu, že soudní orgán, který jinému státnímu orgánu povolí přístup k údajům o zůstatcích na bankovních účtech soudců a státních zástupců a jejich rodinných příslušníků, je v případě existence údajů o porušení zabezpečení osobních údajů, kterého se v minulosti dopustil orgán, kterému má být tento přístup poskytnut, povinen obstarat si informace o opatřeních přijatých za účelem ochrany údajů a zohlednit při rozhodování o povolení přístupu dostatečnost těchto opatření?

6) Musí být článek 79 odst. 1 GDPR ve spojení s článkem 47 [Listiny] v případě, že odpověď na druhou otázku zní tak, že se použije unijní právo, a bez ohledu na odpovědi na třetí a čtvrtou otázku, vykládán v tom smyslu, že pokud vnitrostátní právo členského státu stanoví, že určité kategorie údajů lze zpřístupnit pouze na základě povolení soudu, musí soud, který je k tomu příslušný, osobám, jejichž údaje jsou zpřístupněny, z úřední povinnosti poskytnout právní ochranu tím, že orgánu, který požádal o přístup k daným údajům a o kterém je známo, že se v minulosti dopustil porušení zabezpečení osobních údajů, uloží povinnost poskytnout informace týkající se opatření přijatých podle čl. 33 odst. 3 písm. d) GDPR a jejich účinného uplatňování?“

IV. Řízení před Soudním dvorem

23. Písemná vyjádření předložily Inspekce, bulharská a polská vláda, jakož i Evropská komise.

V. Analýza

24. V souladu s žádostí Soudního dvora se toto stanovisko zaměří na první, třetí a šestou předběžnou otázku.

A. K první předběžné otázce

25. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU ve spojení s článkem 47 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě nebo praxi, která umožňuje pokračovat v činnosti členům Inspekce, kteří jsou nadáni pravomocemi v oblasti kárných řízení proti soudcům a státním zástupcům, nad rámec zákonné délky jejich funkčního období. Bulharská a polská vláda, jakož i Inspekce v písemných vyjádřeních konstatovaly, že Soudní dvůr nemá pravomoc o ní rozhodnout a že je nepřípustná. Mimo jiné je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury přísluší samotnému Soudnímu dvoru zkoumat podmínky, za nichž byl dotázán vnitrostátním soudem, za účelem ověření své vlastní pravomoci nebo přípustnosti žádosti, která mu byla předložena [3].

[3] – Rozsudek ze dne 22. března 2022, Prokurator Generalny (Kárné kolegium Nejvyššího soudu – Jmenování) (C-508/19, EU:C:2022:201, bod 59).

1. K pravomoci

26. Podle ustálené judikatury nemá Soudní dvůr pravomoc odpovědět na položenou předběžnou otázku, pokud je zjevné, že ustanovení unijního práva, které má být předmětem výkladu Soudního dvora, nelze použít [4]. Pokud právní situace nespadá do působnosti unijního práva, Soudní dvůr nemá pravomoc o ní rozhodnout, a případně uplatňovaná ustanovení Listiny nemohou sama o sobě tuto pravomoc založit [5].

27. Zaprvé, pokud jde o použití čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, je třeba připomenout, že podle tohoto ustanovení členské státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění dodržování práva jednotlivců na účinnou právní ochranu v oblastech pokrytých unijním právem. Členským státům tedy přísluší, aby stanovily systém prostředků a řízení zajišťujících účinnou právní ochranu v těchto oblastech. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že pokud jde o působnost čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, uvedené ustanovení se vztahuje na „oblasti pokryté právem Unie“, a to bez ohledu na situaci, ve které členské státy uplatňují toto právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny [6].

28. Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU se použije zejména na každý vnitrostátní orgán, který je způsobilý rozhodovat jakožto soud o otázkách týkajících se uplatňování nebo výkladu unijního práva, a tudíž spadajících do oblastí pokrytých právem Unie. Tak je tomu přitom v případě předkládajícího soudu, který může jakožto bulharský obecný soud rozhodovat o otázkách týkajících se uplatňování nebo výkladu unijního práva a jakožto „soud“ ve smyslu vymezeném tímto právem náleží do bulharského systému prostředků v „oblastech pokrytých právem Unie“ ve smyslu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, takže tento soud musí splňovat požadavky kladené na účinnou právní ochranu. Je ostatně třeba připomenout, že ačkoli jak uvádí polská vláda, organizace soudnictví v členských státech spadá do pravomoci těchto států, nic to nemění na tom, že při výkonu této pravomoci musí členské státy dodržovat povinnosti, které pro ně vyplývají z unijního práva, a konkrétně z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU [7].

29. Ze žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že k předkládajícímu soudu podali členové Inspekce, jejichž funkční období skončilo před několika lety, žádost o zpřístupnění bankovního tajemství týkajícího se údajů o bankovních účtech několika soudců nebo státních zástupců a jejich rodinných příslušníků. Předkládající soud má za to, že s ohledem na úkoly a pravomoci tohoto orgánu v kárných věcech může taková situace, jejíž legalita byla potvrzena Ústavním soudem (Konstitucionen sad), vyvolávat otázky z hlediska požadavku nezávislosti soudního systému členských států stanoveného unijním právem, což odůvodňuje položení otázek Soudnímu dvoru. Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU je přitom určen k tomu, aby se použil v rámci řízení, v němž vyvstává otázka, zda je s unijním právem slučitelná vnitrostátní právní úprava nebo praxe, které mohou mít vliv na nezávislost soudců. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že podle výše uvedeného článku je na každém členském státu, aby zajistil, že kárný

4 – Rozsudek ze dne 24. února 2022, Viva Telecom Bulgaria (C-257/20, EU:C:2022:125, bod 123).

5 – Usnesení ze dne 18. dubna 2023, Vantage Logistics (C-200/22, EU:C:2023:337, bod 27).

6 – Rozsudek ze dne 26. března 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, body 32 a 33).

7 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. března 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, body 34 až 36). Uvádím, že v řadě nedávných rozsudků, v nichž byla vznesena otázka pravomoci Soudního dvora odpovědět na otázku týkající se čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU [rozsudky ze dne 9. ledna 2024, G. a další (Jmenování soudců obecných soudů v Polsku) (C-181/21 a C-269/21, EU:C:2024:1, bod 57), ze dne 11. dubna 2024, Sapira a další (C-114/23, C-115/23, C-132/23 a C-160/23, EU:C:2024:290, bod 26), a ze dne 18. dubna 2024, OT a další (Zrušení soudu) (C-634/22, EU:C:2024:340, bod 24)], byl kladný závěr učiněn pouze na základě posledně uvedené úvahy týkající se organizace soudnictví, bez odkazu na rozsah působnosti tohoto ustanovení a za podmínky, že dotčený vnitrostátní orgán může jako soud rozhodovat o otázkách týkajících se uplatňování nebo výkladu unijního práva, a tudíž spadajících do oblastí pokrytých právem Unie (rozsudek ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 51)].

režim použitelný na soudce vnitrostátních soudů spadající do jejich systému procesních prostředků v oblastech pokrytých unijním právem je v souladu se zásadou nezávislosti soudců, zejména tím, že zaručí účast orgánů, které samy splňují záruky spojené s účinnou soudní ochranou [8].

30. Podotýkám, že Inspekce tvrdí, že na rozdíl od toho, co uvádí předkládající soud, údaje týkající se bankovních účtů dotčených soudců nebo státních zástupců, které jsou předmětem původního řízení, nejsou použity v rámci její oznamovací pravomoci za účelem zahájení řízení o jejich kárné odpovědnosti a že nemá pravomoc ukládat kárné sankce, ani nemá pravomoc zahajovat kárné řízení, přičemž tuto poslední okolnost uvedla i bulharská vláda a Komise. V této souvislosti je třeba připomenout, že Soudnímu dvoru přísluší, aby vzal v rámci rozdělení pravomocí mezi unijními soudy a vnitrostátními soudy v úvahu skutkový a právní kontext, do něhož jsou předběžné otázky zasazeny, tak jak je vymezen v předkládacích rozhodnutích. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce tedy nelze posuzovat s ohledem na výklad vnitrostátního práva, kterého se dovolává účastník původního řízení nebo vláda členského státu [9].

31. Je nesporné, že předkládací rozhodnutí vykazují vnitřní rozpor ohledně rozsahu pravomocí Inspekce v oblasti kárného řízení proti soudcům nebo státním zástupcům, a to pouze v tomto bodě. Okresní soud v Sofii (Sofijski rajonen sad) sice v první předběžné otázce poukázal na pravomoc Inspekce ukládat soudcům kárné sankce, ale zároveň citoval čl. 54 odst. 1 bod 5 a 6 zákona o organizaci soudů, podle něhož Inspekce „upozorňuje“ příslušný senát Nejvyšší soudní rady (dále jen „NSR“) v případě protiprávního jednání a „navrhuje“ tyto sankce, a zmiňuje její „oznamovací pravomoc v disciplinárních věcech“ [10], kterou tento orgán a bulharská vláda skutečně popsaly ve svých vyjádřeních. Lze tedy s jistotou říci, že Inspekce má pravomoc v souvislosti s kárnými řízeními proti bulharským soudcům nebo státním zástupcům, tj. přinejmenším pravomoc navrhnout zahájení kárného řízení s ohledem na skutečnosti zjištěné při kontrolách, které provedla, přičemž Soudní dvůr by se navíc měl omezit na obsah předkládacího rozhodnutí, pokud jde o možné kárné důsledky [11] ověření bankovních údajů získaných po zpřístupnění bankovního tajemství [12].

32. Zadruhé, pokud jde o článek 47 Listiny, je důležité zdůraznit, že uznání práva na účinnou právní ochranu v projednávané věci předpokládá, že se osoba, která je uplatňuje, dovolává práv nebo svobod zaručených unijním právem nebo že je proti této osobě vedeno stíhání, které představuje uplatňování unijního práva ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny. Je nesporné, že původní

[8] – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 20. dubna 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, bod 39), a ze dne 15. července 2021, Komise v. Polsko (Kárný režim soudců) (C-791/19, EU:C:2021:596, body 80 a 164).

[9] – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 30. dubna 2020, Nelson Antunes da Cunha (C-627/18, EU:C:2020:321, bod 38), a ze dne 8. května 2024, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ (Sdružení soudců a státních zástupců) (C-53/23, EU:C:2024:388, bod 31).

[10] – Viz body 20 a 48 předkládacího rozhodnutí ve věci C-332/23.

[11] – Ve zprávě Komise o právním státě v Bulharsku ze dne 5. července 2023 se uvádí, že z dvanácti kontrol bezúhonnosti, které Inspekce provedla v roce 2022, vyústily tři v „kárné řízení“.

[12] – V každém případě a podle vlastních údajů Inspekce spadá ověřování prohlášení o majetku soudců do politiky boje proti korupci, přičemž cílem shromažďování bankovních údajů je provést kontrolu souladu mezi majetkem deklarovaným soudci nebo státními zástupci a zapsanými skutečnostmi, deklarovanými a ověřenými ve veřejných rejstřících. Podle článku 3 zákona o boji proti korupci a o konfiskaci nezákonně nabytého majetku (zakon za protivodejstvie na korupciata i za otnemane na nezakonno pridobitoto imušestvo) (DV č. 7 ze dne 19. ledna 2018, naposledy pozměněný DV č. 104 ze dne 30. prosince 2022) se tento boj uskutečňuje zejména prostřednictvím majetkových přiznání a prohlášení o zájmech, jejich kontroly, zjištění střetu zájmů a uložení „sankcí“, jakož i zveřejněním jmen osob, které nepodaly prohlášení nebo jejichž prohlášení byla považována za nevyhovující, a jmen osob, u nichž byl zjištěn střet zájmů. I za předpokladu, že případné nedostatky zjištěné v souvislosti s prohlášením o zájmech nebudou pravděpodobně představovat kárné provinění dotčených soudců nebo státních zástupců, jak tvrdí Inspekce, bude mít uplatňování těchto pravidel pravděpodobně závažné důsledky jak pro kariérní růst soudců, tak pro jejich životní podmínky, což odůvodňuje přiměřené použití čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, z něhož vyplývá požadavek nezávislosti soudců (obdobně viz rozsudek ze dne 5. června 2023, Komise v. Polsko (Nezávislost a soukromý život soudců) (C-204/21, EU:C:2023:442, body 95 až 97).

řízení jednak nemá kontradiktorní povahu, neboť osoby, jejichž údaje jsou předmětem žádosti o zpřístupnění, se ho neúčastní, a nemohou se tudíž dovolávat porušení žádného práva, a jednak neodpovídá zahájení stíhání těchto osob, které představuje uplatňování unijního práva. Za těchto podmínek se článek 47 Listiny jako takový na věc v původním řízení nepoužije. Avšak vzhledem k tomu, že čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU ukládá všem členským státům povinnost stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany ve smyslu zejména článku 47 Listiny v oblastech pokrytých unijním právem, musí být posledně uvedené ustanovení náležitě zohledněno pro účely výkladu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU [13].

2. K přípustnosti

33. Je třeba uvést, že na rozdíl od toho, co tvrdí Inspekce, jsou v projednávané věci splněny požadavky článku 94 jednacího řádu Soudního dvora, zejména požadavky stanovené v písm. c) tohoto článku. Předkládací rozhodnutí totiž obsahují údaje dostatečné k tomu, aby Soudní dvůr mohl pochopit důvody, proč předkládající soud žádá pro účely sporu v původním řízení o výklad čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU a článku 47 Listiny. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda tato ustanovení brání vnitrostátní ústavněprávní úpravě, jak je vykládána Ústavním soudem (Konstitucionen sad), podle níž jsou členové Inspekce ponecháni ve funkci i po dobu delší, než je zákonná délka jejich funkčního období. Předkládající soud žádá o objasnění problému procesní povahy, který musí vyřešit *in limine litis*, jelikož se týká řádnosti zahájení řízení orgánem, který jedná mimo právní rámec vymezující jeho fungování, a tedy jeho samotné pravomoci rozhodnout o žádosti podané tímto orgánem. Jak přitom vyplývá z judikatury Soudního dvora, předběžné otázky, jejichž cílem je takto umožnit předkládajícímu soudu, aby *in limine litis* vyřešil takové procesní obtíže, jako jsou obtíže související s jeho vlastní pravomocí rozhodnout ve věci, kterou projednává, nebo s právními účinky, které je třeba přiznat soudnímu rozhodnutí, jež potenciálně brání dalšímu projednávání takové věci uvedeným soudem, jsou na základě článku 267 SFEU přípustné [14].

34. Nic to však nemění na tom, že nezbytnost výkladu požadovaného v rámci řízení o předběžné otázce od Soudního dvora ve smyslu článku 267 SFEU znamená, že předkládající soud musí mít možnost sám vyvodit důsledky z tohoto výkladu tak, že s přihlédnutím k tomuto výkladu posoudí legalitu u něj zahájeného řízení a případně jej prohlásí za protiprávní. V projednávané věci však z předkládacích rozhodnutí nevyplývá, že by tento soud mohl podle norem vnitrostátního práva sám takto jednat, ale z obsahu vyjádření bulharské vlády vyplývá, že by tomu tak mohlo být. Tato vláda totiž uvádí, že v rámci přezkumu, který je povinen provést podle zákona o úvěrových institucích, musí příslušný soud ověřit, zda žádost o zpřístupnění bankovního tajemství skutečně pochází od orgánu veřejné moci nebo veřejného subjektu k tomu zmocněného, a tedy v případě původního řízení, zda žádost pochází od vrchního inspektora nebo inspektorů Inspekce. Takové upřesnění povahy pravomocí příslušného soudu potvrzuje, že tento soud může zohlednit případnou odpověď Soudního dvora na jeho první předběžnou otázku a že výklad ustanovení unijního práva požadovaný v této otázce odpovídá objektivní potřebě související s rozhodnutím, které by mohl předkládající soud přijmout ve věci v původním řízení [15].

[13] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. února 2022, RS (Účinek rozsudků ústavního soudu) (C-430/21, EU:C:2022:99, body 34 až 37).

[14] – Rozsudek ze dne 13. července 2023, YP a další (Zbavení soudce jeho imunity a dočasné zproštění výkonu jeho funkce) (C-615/20 a C-671/20, EU:C:2023:562, bod 47 a citovaná judikatura).

[15] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. ledna 2024, G. a další (Jmenování soudců obecných soudů v Polsku) (C-181/21 a C-269/21, EU:C:2024:1, body 69 až 72).

3. K věci samé

a) Úvodní poznámky

35. Jak vyplývá z judikatury Soudního dvora, požadavek nezávislosti soudů vyplývající z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU ukládá, aby pravidla upravující kárný režim soudců poskytovala nezbytné záruky, aby se zabránilo jakémukoli riziku použití takového režimu jakožto systému politické kontroly obsahu soudních rozhodnutí. V tomto ohledu představuje stanovení pravidel, kterými jsou především definována jak jednání představující kárná provinění, tak konkrétně použitelné sankce, která stanoví zásah nezávislého orgánu v souladu s postupem, který v plné míře zaručuje dodržování práv zakotvených v článcích 47 a 48 Listiny, zejména práva na obhajobu, a která zakotvují možnost napadnout rozhodnutí kárných orgánů soudní cestou, soubor základních záruk pro účely zachování nezávislosti soudní moci. Vzhledem k tomu, že perspektiva zahájení kárného vyšetřování může jako taková také vyvíjet nátlak na ty, kteří mají rozhodovat, je nutné, aby orgán příslušný k vedení vyšetřování a kárného řízení, včetně navrhování zahájení řízení tohoto druhu, jednal při výkonu svých úkolů objektivně a nestranně a aby byl za tímto účelem chráněn před jakýmkoli vnějším vlivem [16].

36. V projednávané věci má předkládající soud pochybnosti o tom, zda jsou vnitrostátní pravidla a praxe umožňující pokračování činnosti členů Inspekce po uplynutí zákonného funkčního období stanoveného bulharskou Ústavou slučitelné se zásadou nezávislosti soudců zakotvenou v čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU, a to s ohledem na rozsah úkolů a pravomocí tohoto orgánu. Jak vyplývá ze žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, tento soud si klade otázku, zda v takové situaci nehrozí vnější vliv na činnost Inspekce nebo nepatřičný nátlak Inspekce na soudní moc.

37. Stejně jako v případě prodloužení výkonu soudcovské funkce nad obvyklou věkovou hranici pro odchod do důchodu [17] mám za to, že je pouze na členských státech, aby rozhodly, zda povolí či nepovolí prodloužení funkčního období členů ústavního orgánu, jehož úkolem je kontrolovat činnost soudní moci, posuzovat bezúhonnost soudců nebo státních zástupců a případný střet zájmů a případně navrhnout NSR, aby proti nim bylo zahájeno kárné řízení. Členské státy jsou však při volbě svých ústavních modelů povinny splnit zejména požadavek nezávislosti soudů, který vyplývá z článku 2 a čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU. Jsou povinny dbát na to, aby nedošlo z hlediska hodnoty právního státu ke snížení úrovně jejich právních předpisů v oblasti organizace soudnictví, a to tím, že se zdrží přijímání pravidel, která by ohrozila nezávislost soudců [18].

38. V tomto ohledu mám za to, že prodloužení funkčního období členů sboru soudních inspektorů na základě důvodu obecného zájmu vycházejícího z nezbytné institucionální kontinuity samo o sobě nepostačuje k tomu, aby bylo možné učinit závěr, že došlo k porušení

16 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. května 2023, Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391, body 48 a 49).

17 – Rozsudek ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 110).

18 – Rozsudek ze dne 5. června 2023, Komise v. Polsko (Nezávislost a soukromý život soudců) (C-204/21, EU:C:2023:442, bod 74).

výše uvedené zásady nezávislosti [19], a to tím spíše, že zaměstnanci takového orgánu nemají rozhodovat spory jako soudci, ale vést vyšetřování a navrhovat zahájení kárných řízení, takže nemusí nutně splňovat všechny požadavky nezávislosti a nestrannosti použitelné na soudce [20].

39. Je nesporné, že k prodloužení funkčního období členů Inspekce, které vypršelo, v důsledku patové situace ve volebním procesu jmenování jejich nástupců, došlo ve zvláštním právním rámci. Kromě neexistence jakéhokoli právního základu (jak ohledně zásady prodloužení, tak délky jeho trvání [21]) je třeba poukázat na skutečnost, že vrchní inspektor a inspektoři mohou být znovu zvoleni, „nikoli však na dvě po sobě jdoucí funkční období“, a že při výkonu funkce „podléhají pouze zákonu“. Zdá se tedy, že došlo k prodloužení funkčního období členů ústavního orgánu, jejichž legitimita, vycházející z počátečního zvolení na funkční období na dobu určitou, spočívá již pouze na statutárním rámci a dodržování zásady legality, přestože není zajištěna kontinuita do doby, než pomine překážka, nebo dokonce okamžité obnovení těchto funkčních období. Kromě toho je otázka legitimity Inspekce, která se týká důvěry společnosti v činnost daného orgánu a jeho rozhodování, obzvláště důležitá s ohledem na způsob, kterým jsou Inspekci věci předkládány, neboť Inspekce může jednat z moci úřední, ale také „z podnětu občanů“ nebo orgánů veřejné moci, „včetně soudců“ [22]. Za těchto okolností může faktické prodloužení funkčního období členů Inspekce na dobu neurčitou podle mého názoru vyvolat oprávněné obavy z využívání výsad a funkcí tohoto orgánu jako nástroje nátlaku na soudní činnost nebo politické kontroly této činnosti [23].

40. Konečné vyjádření k této otázce náleží předkládajícímu soudu poté, co provede za tímto účelem potřebná posouzení. Je totiž třeba připomenout, že článek 267 SFEU neopravňuje Soudní dvůr k tomu, aby použil pravidla unijního práva na určitý případ, nýbrž pouze k tomu, aby se vyjádřil k výkladu Smluv a aktů přijatých orgány Evropské unie. Podle ustálené judikatury však Soudní dvůr může v rámci soudní spolupráce zavedené tímto článkem 267 SFEU na základě skutečností uvedených ve spise poskytnout vnitrostátnímu soudu prvky výkladu unijního práva, které by mohly být pro tento soud užitečné při posuzování účinků některého z ustanovení uvedeného práva. V tomto ohledu musí předkládající soud posoudit rizika spojená s prodloužením funkčního období členů Inspekce z hlediska požadavku na nezávislost soudců a státních zástupců, a to s ohledem na právní úpravu, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, jako takovou a v jejím vnitrostátním právním a skutkovém kontextu [24].

41. Pokud jde o právní úpravu dotčenou ve věci v původním řízení [25], v rozsahu, v němž se předkládající soud táže Soudního dvora na dopady pokračování činnosti Inspekce nad rámec funkčního období jejích členů s ohledem na požadavek nezávislosti soudců, je třeba ověřit, zda jsou pravidla upravující organizaci a fungování tohoto orgánu koncipována tak, aby nemohla u jednotlivců vyvolat žádné legitimní pochybnosti o využívání pravomocí a funkcí uvedeného

[19] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. května 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a další (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393), bod 203. Je třeba zdůraznit, že věc v původním řízení se liší od věci, která vedla k vydání tohoto rozsudku a která se týkala pouhého individuálního nahrazení výslovně stanoveného platnou právní úpravou, včetně jeho časového omezení, aniž předkládající soud uvedl nebo se dotázal na dopad délky prodloužení dotčeného funkčního období z hlediska požadavku nezávislosti a nestrannosti soudců a státních zástupců.

[20] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. května 2023, Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391, bod 55).

[21] – Jako příklad uvádím, že podle článku 5 statutu Soudního dvora Evropské unie „[m]imo případy, na které se použije článek 6, zastává každý soudce svou funkci, dokud se jí neujme jeho nástupce“.

[22] – Článek 132a bulharské Ústavy.

[23] – Obdobně viz rozsudky ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 78), jakož i ze dne 11. května 2023, Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391, bod 57).

[24] – Obdobně viz rozsudek ze dne 11. května 2023, Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391, body 58 a 59).

[25] – Je třeba zdůraznit, že jak bulharská vláda, tak Inspekce jasně uvedly, že právní úprava dotčená v původním řízení zůstala po skončení funkčního období členů Inspekce nezměněna.

orgánu jako nástroje nátlaku na soudní činnost nebo politické kontroly nad touto činností. Tato pravidla totiž mohou obecně přímo ovlivnit praxi uvedeného orgánu, a tedy předcházet kárným řízením, jejichž cílem nebo účinkem je vyvíjet tlak na ty, jejichž úkolem je rozhodovat nebo zajistit politickou kontrolu své činnosti, nebo naopak tato řízení podporovat [26].

b) Ke způsobu jmenování a pravomocím členů Inspekce

42. Zaprvé je nesporné, že podmínky jmenování členů Inspekce odrážejí přímou vazbu na zákonodárnou moc, neboť tito členové jsou voleni poslanci parlamentu dvoutřetinovou většinou. Tento požadavek kvalifikované většiny má snížit riziko politizace jmenování, a tedy i Inspekce, neboť tato většina v zásadě vyžaduje překonání stranických zájmů, a tedy konsensuální výběr odborně uznávaných osobností. Pragmatičtější přístup vede k závěru, že účinnost tohoto mechanismu, který má zajistit politickou neutralitu nositelů veřejných funkcí, je relativní, neboť závisí na politickém kontextu každé země.

43. V této souvislosti je z informací, které má Soudní dvůr k dispozici, zřejmé, že proces jmenování inspektorů ve spojení s jejich výsadami vůči soudní moci je zdrojem obav jak Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva (známé jako „Benátská komise“), tak Evropské komise [27]. Benátská komise poukazuje na to, že dvoutřetinová většina se v bulharském kontextu často získává přidělováním „kvót“ v rámci tajných politických jednání, což znamená, že každý inspektor má nakonec pravděpodobně určité politické závazky vůči té či oné straně [28]. Komise zase upozornila na obtíže spojené s postupem výběru kandidátů a ve své zprávě o právním státě v Bulharsku pro rok 2020 poukázala na to, že samotná Inspekce předložila návrh na změnu zákona o organizaci soudů, podle něhož by vrchní inspektor a inspektoři měli být navrhováni jinými orgány, například plénem Nejvyššího kasačního soudu (Varchoven kasacionen sad) a Nejvyššího správního soudu (Varchoven administrativen sad) nebo soudcovskými radami a profesními organizacemi, a nikoli poslanci [29]. Ve zprávě za rok 2023 Komise konstatovala nedostatečný pokrok při přijímání legislativních reforem, které by zlepšily fungování Inspekce a zamezily riziku politického ovlivňování, zejména zapojením soudních orgánů do výběru jejích členů.

44. Zadruhé z čl. 132a odst. 6 bulharské Ústavy vyplývá, že poslání Inspekce, která jedná na základě oznámení, ale také z moci úřední, je objektivně velmi široké [30]. V kontextu existence četných mechanismů dohledu nad bulharskými soudci Benátská komise poukazuje na to, že pravomoci Inspekce jsou vymezeny obecně a nepřesně a často se překrývají s pravomocemi NSR, což s sebou nese riziko zásahu a přesunu reálné moci z NSR na Inspekci. Zdůrazňuje, že kromě vyšetřovacích pravomocí má Inspekce možnost filtrovat disciplinární případy tím, že bez dalšího zamítá „upozornění“, která jí byla zaslána v souvislosti s údajným pochybením soudce nebo státního zástupce [31].

[26] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. května 2023, Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391, body 50 a 51).

[27] – Komise ve svém vyjádření opakovaně odkazuje na své výroční zprávy o právním státě v Bulharsku a na různá stanoviska Benátské komise.

[28] – Stanovisko Benátské komise [CDL-AD (2017) 018, bod 58]. Tato zpráva rovněž uvádí, že mechanismus kvalifikované většiny je neúčinný, pokud vládní strana již má potřebný počet hlasů k dosažení této většiny sama.

[29] – Benátská komise ve svém stanovisku [CDL-AD (2017) 018, bod 59] doporučuje udělit komorám NSR pravomoc navrhovat určitý počet kandidátů ke jmenování parlamentem, aby se zvýšila politická neutralita inspektorů.

[30] – Jak shrnula Benátská komise ve svém stanovisku [CDL-AD (2017) 018, bod 55], tento orgán je oprávněn zkoumat prakticky všechny aspekty činnosti soudů, státních zastupitelství, soudců a státních zástupců, tj. vnitřní organizaci a pracovní metody, soulad judikatury, finanční situaci soudců, jejich majetek a jejich chování v soukromé sféře.

[31] – Stanovisko Benátské komise [CDL-AD (2017) 018, body 54, 61 až 66]. Je v něm upřesněno, že hodnocení NSR a kontroly Inspekce se týkají téměř stejných skutečností a nejsou součástí jediného postupného řízení. Dochází k překrývání inspekcí, hodnocení a disciplinárních řízení, což je situace, která vyžaduje legislativní revizi, aby se zajistilo, že pravomoci Inspekce nebudou zasahovat do ústavního mandátu NSR.

c) K riziku vnějšího vlivu

45. Vyvstává otázka, jaké případné záruky poskytuje právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, aby bylo zajištěno, že členové Inspekce nebudou vystaveni vnějším vlivům, zejména přímým nebo nepřímým vlivům zákonodárné a výkonné moci, které by mohly ovlivnit jejich rozhodování. Jak již bylo vysvětleno, při výkonu funkce jsou vrchní inspektor a inspektoři „nezávislí a podléhají pouze zákonu“ na základě článku 132a bulharské Ústavy. Lze rovněž uvést, že Inspekce posuzuje návrh rozpočtu soudní moci v části, která se jí týká, a předkládá jej NSR [32]. Bulharská vláda a Inspekce se shodují, že neexistuje žádný právní mechanismus, který by umožňoval jakékoli státní moci, zejména zákonodárné moci, která stojí za jmenováním, ovlivňovat činnost Inspekce, konkrétně činnost zaměřenou na kontrolu majetkových přiznání soudců. V souladu s článkem 57 zákona o organizaci soudů jsou kontroly stanovené v rámci ročního programu prováděny týmy určenými losem a v případě kontrol prováděných na základě upozornění jsou inspektor a odborníci, kteří mu pomáhají, rovněž určeni náhodně. S výhradou ověření předkládajícím soudem se zdá, že Inspekce má v rámci bulharského ústavního uspořádání určitou míru organizační, funkční a finanční autonomie, která brání přímému nebo nepřímému politickému ovlivňování jejích členů.

46. Je však třeba poznamenat, že podle předkládacích rozhodnutí mohou být členové Inspekce odvoláni z funkce [33]. Ve stanovisku Benátské komise [CDL-AD (2017) 018, body 58 až 60] je uvedeno, že vnitrostátní předpisy stanoví, že inspektoři mohou být stejně jako soudci odvoláni před uplynutím funkčního období za „závažné nebo systematické porušování úředních povinností, jakož i za jednání, které narušuje dobrou pověst soudní moci“ (*neoficiální překlad*). Návrh na odvolání může podat jedna pětina poslanců bulharského Národního shromáždění nebo plenární shromáždění NSR. I když lze tuto právní úpravu chápat tak, že svěřuje konečné rozhodnutí bulharskému Národnímu shromáždění, Benátská komise má za to, že takové rozhodnutí by mělo spadat do pravomocí této Rady [34].

d) K riziku zneužití pravomoci

47. Je třeba přihlédnout k případným zárukám stanoveným v právních předpisech dotčených v původním řízení, aby se zabránilo zneužívání nebo pokračování ve zneužívání pravomoci ze strany členů Inspekce [35]. V tomto ohledu je vzhledem ke skutečnosti, že Inspekce má určitou institucionální autonomii, jakkoli pozitivní z hlediska zachování přímého či nepřímého vlivu, nezbytné stanovit rámec pro činnost tohoto orgánu vzhledem k jeho povaze, rozsahu jeho mandátu a jeho výsadám.

[32] – Článek 54 zákona o organizaci soudů.

[33] – Článek 132a odst. 10 bulharské Ústavy.

[34] – V rozsudku ze dne 16. července 2020, Governo della Repubblica italiana (Postavení italských smírčích soudců) (C-658/18, EU:C:2020:572, body 48 a 49), Soudní dvůr rozhodl, že zásada neodvolatelnosti, jejíž zásadní význam je třeba zdůraznit, zejména vyžaduje, aby soudci mohli zůstat ve funkci až do věku povinného odchodu do důchodu nebo do skončení funkčního období, bylo-li stanoveno na dobu určitou. Ač tato zásada není zcela absolutní, odchýlit se od ní lze pouze za podmínky, že to odůvodňují naléhavé legitimní důvody při dodržení zásady proporcionality. Soudní dvůr měl rovněž za to, že záruka neodvolatelnosti vyžaduje, aby byly případy odvolání členů soudu stanoveny zvláštní právní úpravou, prostřednictvím výslovných legislativních ustanovení, jež poskytují záruky, které jdou nad rámec záruk stanovených obecnými pravidly správního a pracovního práva použitelnými v případě neoprávněného odvolání. Aniž by bylo možné odkazovat na zásadu neodvolatelnosti, tyto úvahy by nicméně mohly platit pro členy ústavního orgánu, jehož činnost souvisí s výkonem a integritou soudní moci.

[35] – Obdobně viz rozsudek ze dne 11. května 2023, Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391, bod 60).

48. Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že podle právní úpravy dotčené ve věci v původním řízení má Inspekce povinnost transparentnosti [36], a pokud jde konkrétně o činnost kontroly majetku soudců, zdá se, s výhradou ověření předkládajícím soudem, že její výkon je upraven několika ustanoveními. Vnitrostátní předpisy vyžadují, aby Inspekce na svých internetových stránkách zveřejnila prohlášení všech soudců a státních zástupců, jakož i seznam těch, kteří prohlášení ve stanovené lhůtě nepředložili, přičemž tento seznam musí být na konci kalendářního roku, k němuž se vztahuje, z internetových stránek odstraněn [37]. Pokud jde o kontrolu bezúhonnosti a možného střetu zájmů, je postup kontroly majetkových přiznání soudců omezen na dobu šesti měsíců. Inspekce má sice pravomoc požádat příslušný soud o zpřístupnění bankovního tajemství, aby získala informace o majetku a pohybech na bankovních účtech soudců nebo státních zástupců, ale činí tak pouze v případě, že tito soudci nebo státní zástupci zpřístupnění těchto údajů odmítli, a zákon výslovně stanoví, že ověření se provádí porovnáním deklarovaných skutečností se získanými informacemi [38].

49. Benátská komise nicméně vyjádřila politování nad nedostatečnou určitostí předpisů týkajících se provádění inspekcí a pravomocí Inspekce, což vede, jak bylo zjištěno, k překrývání pravomocí s NSR, a dále doporučila, aby vyšetřovací pravomoci inspektorů nebyly neomezené, ale aby podléhaly kontrole nezávislého orgánu, jako je například NSR [39]. Konkrétně zdůraznila důležitou roli vrchního inspektora, který vydává vyhlášku stanovující postup kontroly a poskytuje celkové organizační a metodické pokyny pro činnost Inspekce, tj. pravomoc přijímat pravidla obecné povahy, která Benátská komise doporučuje svěřit jinému orgánu. Zdůrazňuje se, že vrchní inspektor má právo nařídit mimořádné kontroly, které jsou odůvodněny stížnostmi podanými jednotlivci na soudce a které doplňují kontroly plánované každoročně, a stanovit jejich účel a lhůty. Kromě toho může vrchní inspektor v konkrétních případech „vykonávat kontrolu nad činností inspektorů“ a zdá se, což musí ověřit předkládající soud, že ve vztahu k inspektorům představuje odvolací orgán s pravomocí zrušit nebo měnit „kontrolní zprávy“ na základě námitek, které mu adresoval kontrolovaný soudce [40].

50. V této souvislosti poukazuji na to, že soustředění významných pravomocí v rukou vedoucího představitele orgánu příslušného k vedení vyšetřování a kárných řízení však může v rozsahu, v němž mu přiznává v praxi široký prostor pro rozhodování o tom, zda proti soudcům podnikne kárné kroky spočívající v odvolání z funkce či nikoli, prostřednictvím odložení upozornění, usnadnit tomuto vedoucímu představiteli využití kárného režimu soudců k ovlivnění jejich činnosti. Právní úprava přiznávající vedoucímu představiteli tohoto orgánu takové pravomoci, jako jsou pravomoci, které jsou vrchnímu inspektorovi svěřeny právní úpravou, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, by tedy mohla u jednotlivců vyvolat legitimní pochybnost o využívání pravomocí a funkcí uvedeného orgánu jako nástroje nátlaku na soudní činnost nebo politické kontroly této činnosti [41].

51. Otázka rámce činnosti Inspekce zahrnuje ověření existence případných záruk účinné soudní ochrany dotčených soudců nebo státních zástupců. V projednávané věci je třeba konstatovat, že řízení o zpřístupnění bankovního tajemství dotčené ve věci v původním řízení nemá

[36] – Tento orgán musí plenárnímu zasedání NSR předkládat výroční zprávu o činnosti a poskytovat veřejnosti informace o své činnosti, zejména zveřejněním výroční zprávy o činnosti na svých internetových stránkách (čl. 132a odst. 8 a 9 bulharské Ústavy a čl. 54 odst. 12 a 14 zákona o organizaci soudů).

[37] – Článek 175c zákona o organizaci soudů.

[38] – Článek 175e odst. 6 a článek 175f odst. 1 zákona o organizaci soudů. Takto získané informace se podle informací Inspekce, na jejíž členy se ostatně vztahuje povinnost mlčenlivosti podle článku 20 zákona o ochraně osobních údajů, nezveřejňují.

[39] – Stanovisko Benátské komise [CDL-AD (2017) 018, body 61 až 72].

[40] – Stanovisko Benátské komise [CDL-AD (2017) 018, body 69, 70 a 73].

[41] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. května 2023, Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391, body 56 a 57).

kontradiktorní povahu, že přezkum prováděný příslušným soudem je přinejmenším omezený a že proti jeho rozhodnutí nelze podat opravný prostředek [42]. Je však třeba poznamenat, že předkládací rozhodnutí odkazují na článek 175h zákona o organizaci soudů, který stanoví možnost dotčených osob podat písemná vysvětlení a důkazy při ověřování deklarovaných skutečností, které provádí Inspekce, po sdělení údajů o zůstatcích a pohybech finančních prostředků na bankovních účtech těchto osob. Benátská komise uvádí, že výsledky kontroly jsou formulovány písemně a předloženy dotčenému soudci, který může předložit námitky vrchnímu inspektorovi, který musí poskytnout odůvodněnou odpověď [43].

e) K praxi Inspekce

52. Předkládající soud může rovněž zohlednit způsob, kterým uvedený orgán plní své ústavní poslání a vykonává různé pravomoci, zejména zda tak činí, po uplynutí funkčního období svých členů, způsobem, který by mohl zpochybnit jeho nezávislost na zákonodárné a výkonné moci [44].

53. Ze žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že jediná skutečnost, kterou předkládající soud uvádí v souvislosti s činností Inspekce, se týká nezákonného zveřejnění osobních údajů několika soudců nebo státních zástupců na internetových stránkách Inspekce v roce 2019, v jehož důsledku byla tomuto orgánu uložena pokuta. Kromě toho, že tato skutečnost předcházela prodloužení dotčených funkčních období, nelze ji analyzovat jako ilustraci přímého či nepřímého vnějšího vlivu výkonné nebo zákonodárné moci nebo jako zneužívání nebo pokračování ve zneužívání pravomoci ze strany členů Inspekce s cílem nebo účinkem vyvíjet nátlak na ty, jejichž úkolem je posuzovat nebo zajišťovat politickou kontrolu jejich činnosti. Podle předkládajícího soudu bylo předmětné zveřejnění důsledkem individuálního pochybení zaměstnance Inspekce, který není vrchním inspektorem ani inspektorem, přičemž dotyčná osoba předem neprovedla anonymizaci údajů, a proto byla propuštěna.

f) K délce prodloužení funkčního období

54. Mezi relevantní prvky vnitrostátního právního a skutkového kontextu, které musí předkládající soud zohlednit, patří délka prodloužení funkčního období, která činí v projednávané věci více než tři roky v okamžiku, kdy byla věc předložena předkládajícímu soudu. V tomto ohledu bulharská vláda a Inspekce v reakci na tvrzení předkládajícího soudu, že Inspekce nadále vykonává své funkce „bez jasně stanoveného data ukončení“, poukázaly na to, že Ústavní soud (Konstitucionen sad) ve svém nálezu z roku 2022 jasně uvedl, že trvání výkonu jeho funkcí závisí na tom, zda nastane určitá budoucí událost, a to „do zvolení vrchního inspektora nebo inspektorů Národním shromážděním“.

55. Je nesporné, že členové Inspekce vykonávají funkce i po uplynutí funkčního období z důvodu neschopnosti Národního shromáždění zvolit v roce 2020 jejich nástupce. Spis předložený Soudnímu dvoru přitom neobsahuje žádné důkazy, které by naznačovaly, že tato situace bude v dohledné době napravena. Kromě toho, že neexistuje žádný právní mechanismus, který by zabránil patové situaci snížením požadované kvalifikované většiny nebo přenesením jmenovací pravomoci na neutrální orgán, je příznačné, že nejméně pět dalších nezávislých orgánů dohledu

[42] – Článek 62 odst. 7 zákona o úvěrových institucích.

[43] – Stanovisko Benátské komise [CDL-AD (2017) 018, bod 73].

[44] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 144).

rovněž funguje na základě vypršení funkčního období[45]. Zdá se tedy, s výhradou ověření předkládajícím soudem, že trvání funkce inspektorů po uplynutí funkčního období závisí na tom, zda v budoucnu nastane událost, která není určitého data, což umožňuje kvalifikovat trvání prodloužení těchto funkčních období jako neurčité. Zatímco pozastavení činnosti Inspekce na stejně dlouhou dobu po zablokování jmenovacího procesu je nepochybně znepokojivé, stejně znepokojivé je prodloužení funkčního období jeho členů na dobu neurčitou.

56. Zdá se mi, že výše uvedené oprávněné obavy týkající se výběru kandidátů na místa inspektorů, způsobu jmenování dotyčných osob, jejich možného odvolání pětinou poslanců, překrývání pravomocí Inspekce a NSR v důsledku neurčitosti platných předpisů a rozsahu pravomocí vrchního inspektora jsou umocněny tím, že členové Inspekce pokračují v činnosti na základě mandátů, které skončily v lednu nebo únoru 2020[46]. Bez ohledu na to, že ve spise předloženém Soudnímu dvoru není uveden žádný konkrétní příklad kontroly nebo návrhu na kárné řízení, který by mohl vyvolat obavy z vnějšího ovlivňování nebo zneužití pravomoci ze strany Inspekce, zachování činnosti takového orgánu bez přesného a určitého časového omezení pouze zvyšuje riziko, že k takové události dojde[47].

57. Kromě nejistoty, která provází vývoj individuální situace členů Inspekce, by apriorní prodloužení funkčního období dotyčných osob na neurčito, aniž budou podniknuty kroky k nápravě patové situace v procesu obnovy tohoto orgánu v blízké budoucnosti, zbavilo ústavní ustanovení upravující činnost Inspekce smyslu a vzhledem ke složení a fungování Inspekce by vyvolalo u jednotlivců legitimní pochybnosti o její neovlivnitelnosti ve vztahu k vnějším skutečnostem, a zejména přímým či nepřímým vlivům zákonodárné moci, ale také o její neutralitě ve vztahu ke střetávajícím se zájmům, a může vést k neexistenci zdání nezávislosti nebo nestrannosti uvedeného orgánu, jež je způsobilá narušit důvěru, kterou v demokratické společnosti musí justice u jednotlivců vzbuzovat[48]. Kromě toho by v takové situaci nebylo možné mít za to, že Inspekce může za všech okolností konat bez podezření z podjatosti[49].

58. Prodloužení funkčního období členů takového orgánu, jako je Inspekce, by podle mého názoru mělo být povoleno pouze výjimečně a na přechodnou dobu, což předpokládá co nejrychlejší návrat k normálnímu stavu, a proto je stěží slučitelné s přísný m uplatňováním zásady kontinuity, která nesmí vést k tomu, aby bylo pod hrozbou nedodržení zásady proporcionality možné prodloužit na neurčito funkční období, které již uplynulo a které v projednávané věci nelze okamžitě obnovit. Prokázané prodloužení funkčního období členů Inspekce o více než tři roky, aniž by existovaly rozumné vyhlídky na odblokování jmenovacího procesu v blízké budoucnosti, není výjimečné a přechodné povahy. Závěrem dodávám, že funkční *status quo* nemůže v žádném případě přispět k větší odpovědnosti selhávajícího politického orgánu, který si možná přeje udržet ve funkci lidi s kompatibilními politickými vazbami a vyhnout se obnově Inspekce založené na otevřenějším způsobu výběru kandidátů.

[45] – Viz zpráva Komise o právním státě v Bulharsku za roky 2022 a 2023. Je zajímavé, že podobná situace nastala i v případě bývalého vrchního inspektora, jehož funkční období bylo *de facto* prodlouženo o dva roky, a je třeba poukázat na to, že legislativní či ústavní změny týkající se změn ve složení Inspekce zůstaly ve stadiu pouhých úvah.

[46] – To v podstatě uvádí Komise ve své zprávě o právním státě v Bulharsku za rok 2022, přičemž zároveň spojila své zjištění se zjištěním týkajícím se nárůstu obav ohledně fungování a složení NSR, a to i v souvislosti s kárnými řízeními.

[47] – V rozsudku ze dne 8. dubna 2014, Komise v. Maďarsko (C-288/12, EU:C:2014:237, body 52 a 53), týkajícím se vnitrostátní právní úpravy, která ukončila funkční období vedoucího orgánu dozoru nad ochranou údajů před uplynutím funkčního období, Soudní dvůr rozhodl, že samotná funkční nezávislost nepostačuje k ochraně orgánů dozoru před veškerými vnějšími vlivy a že pouhé riziko, že by orgány státního dohledu mohly politicky ovlivňovat rozhodnutí orgánů dozoru, postačuje k narušení nezávislého plnění úkolů těchto orgánů.

[48] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 153).

[49] – Obdobně viz rozsudek ze dne 8. dubna 2014, Komise v. Maďarsko (C-288/12, EU:C:2014:237, bod 55).

59. S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na první předběžnou otázku odpovědět tak, že čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU ve spojení s článkem 47 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové právní úpravě, jak je vykládána vnitrostátní judikaturou, která umožňuje členům orgánu, kteří jsou voleni parlamentem na předem stanovené funkční období, které nelze po sobě obnovovat, a kteří jsou oprávněni kontrolovat činnost a bezúhonnost soudců a státních zástupců a navrhovat zahájení kárného řízení proti nim, aby *de facto* pokračovali ve výkonu funkce i po uplynutí funkčního období na dobu neurčitou, aniž by byla přijata jakákoli opatření k nápravě patové situace v procesu obnovy členů tohoto orgánu v blízké budoucnosti, pokud tato pravidla nejsou koncipována tak, aby nemohla vyvolat legitimní pochybnosti jednotlivců o tom, že výsady a funkce tohoto orgánu jsou využívány jako nástroj nátlaku na činnost těchto soudců a státních zástupců nebo politické kontroly této činnosti.

B. Ke třetí předběžné otázce

60. V rámci třetí předběžné otázky má Soudní dvůr určit, zda soud, který jinému státnímu orgánu povolí přístup k údajům o zůstatcích na bankovních účtech soudců a státních zástupců a jejich rodinných příslušníků, určuje účely nebo prostředky zpracování osobních údajů, a proto je „správcem“ ve smyslu čl. 4 bodu 7 GDPR.

61. Pro zodpovězení této otázky je třeba vymezit rozsah a místo „zpracování“ osobních údajů dotčených v původním řízení [50].

62. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že pojem „zpracování“ zahrnuje jakoukoli operaci s osobními údaji nebo soubory osobních údajů, která je prováděna pomocí či bez pomoci automatizovaných postupů, jako je „shromáždění, „nahlédnutí, „použití“, „zpřístupnění přenosem, šíření nebo jakékoliv jiné zpřístupnění“. Kromě toho zpracování osobních údajů může sestávat z jedné nebo více operací, přičemž každá z nich se týká jednoho z různých stadií, kterými může procházet zpracování osobních údajů [51].

63. Ze žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že soud bance povoluje, aby sdělovala Inspekci informace o účtech a vkladech soudců nebo státních zástupců a jejich rodinných příslušníků. Tyto informace, které banka uchovává, pak Inspekce shromažďuje, nahlíží do nich a používá je k odhalení případného střetu zájmů. Z toho vyplývá, že poskytnutí informací, na které se vztahuje bankovní tajemství, povolené soudním orgánem, je operací zpracování, která je součástí procesu sestávajícího z několika fází, na nichž se postupně podílí banka, soud a Inspekce.

64. V takovém případě je třeba určit, zda soud, který toto zpřístupnění povoluje, lze kvalifikovat jako „správce“ ve smyslu čl. 4 bodu 7 GDPR.

65. V tomto ohledu je třeba připomenout, že cíl sledovaný GDPR spočívá, jak vyplývá z jeho článku 1, jakož i z bodů 1 a 10 jeho odůvodnění, zejména v zajištění vysoké úrovně ochrany základních práv a svobod fyzických osob, zejména jejich práva na soukromí v souvislosti se

[50] – Je třeba upřesnit, že pojem „správce“ předpokládá existenci „zpracování“ osobních údajů. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. ledna 2024, État belge (Údaje zpracované v úředním věstníku) (C-231/22, EU:C:2024:7, bod 26).

[51] – Rozsudek ze dne 29. července 2019, Fashion ID (C-40/17, EU:C:2019:629, bod 72). Pro úplnost připomínám, že tento rozsudek se týká výkladu pojmu „zpracování“ ve smyslu čl. 2 písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (Úř. věst. 1995, L 281, s. 31; Zvl. vyd. 13/15, s. 355). I když tato směrnice již není v platnosti a byla nahrazena GDPR, zůstává výklad podaný Soudním dvorem relevantní v rámci použití tohoto nařízení. Definice tohoto pojmu totiž zůstává v obou právních předpisech totožná, s výjimkou drobných formálních změn.

zpracováním osobních údajů, zakotveného v čl. 8 odst. 1 Listiny a v čl. 16 odst. 1 SFEU. Za tímto účelem přijal unijní normotvůrce širokou definici [52] pojmu „správce“, jejímž cílem je zajistit účinnou a úplnou ochranu subjektů údajů [53].

66. Pojem „správce“ je neodmyslitelně spojen s kontrolou, kterou osoba nebo subjekt vykonává nad zpracováním osobních údajů [54]. Konkrétně čl. 4 bod 7 GDPR definuje „správce“ jako fyzickou nebo právnickou osobu, orgán veřejné moci, agenturu nebo jiný subjekt, který sám nebo společně s jinými určuje účely a prostředky zpracování osobních údajů [55]. Tento článek rovněž uvádí, že jsou-li účely a prostředky tohoto zpracování určeny zejména právem členského státu, může toto právo určit dotčeného správce nebo zvláštní kritéria pro jeho určení.

67. Ze znění tohoto článku tedy vyplývá, že identifikace správce spočívá na dvou metodách. Je totiž třeba zjistit, zda právnická osoba nebo subjekt určuje, samostatně nebo společně, účely a prostředky dotčeného zpracování, nebo zda jsou určeny vnitrostátním právem.

68. Pokud jsou účely a prostředky zpracování tímto způsobem určeny vnitrostátním právem, je třeba podle nejnovější judikatury ověřit, zda toto právo určuje správce nebo stanoví zvláštní kritéria pro jeho určení. Určení správce vnitrostátním právem může být nejen explicitní, ale i implicitní. V posledně uvedeném případě se nicméně vyžaduje, aby toto určení dostatečně jasně vyplývalo z úlohy, poslání a pravomocí svěřených dotyčné osobě nebo dotyčnému subjektu [56].

69. V projednávané věci z žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že podle čl. 132a odst. 6 bulharské Ústavy je Inspekce zejména pověřena prováděním kontroly bezúhonnosti a střetu zájmů soudců nebo státních zástupců. V tomto ohledu v souladu se zákonem o organizaci soudů [57] ověřuje prohlášení o majetku a zájmech, která jsou jí soudci povinni předkládat. Inspekce tato prohlášení zveřejňuje na svých internetových stránkách a uchovává je v elektronickém veřejném rejstříku [58]. Článek 20 zákona o ochraně osobních údajů dále stanoví, že členové Inspekce jsou povinni nezveřejňovat informace, na které se vztahuje zákonem chráněné tajemství, o kterých se dozvěděli při výkonu činnosti.

70. Za účelem plnění svých povinností může Inspekce získat od bankovní instituce informace o účtech a vkladech soudců nebo státních zástupců a jejich rodinných příslušníků. Řízení před předkládajícím soudem spadá do tohoto rámce. Pokud dotčené osoby se zpřístupněním

[52] – Rozsudek ze dne 24. února 2022, Valsts ieņēmumu dienests (Zpracování osobních údajů pro daňové účely) (C-175/20, EU:C:2022:124, bod 35).

[53] – Rozsudek ze dne 7. března 2024, IAB Europe (C-604/22, EU:C:2024:214, body 53 až 55 a citovaná judikatura).

[54] – K tomuto bodu viz Pokyny 07/2020 k pojmům správce a zpracovatele v GDPR, přijaté dne 7. července 2021, dostupné na této internetové stránce: https://edpb.europa.eu/system/files/2023-10/edpb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_cs.pdf, bod 20, kde se uvádí, že „správce odkazuje na *vliv* správce na zpracování na základě výkonu r*ozhodovací pravomoci*. Správce je orgán, který *rozhoduje o* určitých klíčových prvcích zpracování“.

[55] – Výraz „účely“ odkazuje na „důvod“ zpracování osobních údajů, tj. na důvody zpracování a sledované cíle. Výraz „prostředky“ se vztahuje k tomu, „jak“ toto zpracování probíhá, tj. jakým způsobem je prováděno. Prostředky zpracování proto zahrnují technické a organizační prvky zpracování, jako je ukládání, dostupnost a doba uchovávání osobních údajů. V tomto ohledu viz Bygrave, L. A., a Tosoni, L., „Article 4(7). Controller“, in Kuner, C., Bygrave, L. A., Docksey, C., a Drechsler, L. (dir.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2020, s. 150.

[56] – Rozsudek ze dne 11. ledna 2024, État belge (Údaje zpracovávané v úředním věstníku) (C-231/22, EU:C:2024:7, body 29 a 30). Viz také Pokyny 07/2020 k pojmům správce a zpracovatele v GDPR, přijaté dne 7. července 2021, bod 24, podle něhož „spíše než aby zákon přímo jmenoval správce nebo určil kritéria pro jeho jmenování, stanoví úkol nebo uloží někomu povinnost shromažďovat a zpracovávat určité údaje. V těchto případech je účel zpracování často určen zákonem. Správcem bude obvykle ten, koho pro uskutečnění tohoto účelu, tohoto veřejného úkolu, určuje zákon.“

[57] – Odkazuji na čl. 54 odst. 1 bod 8, čl. 175a odst. 1 a čl. 175b odst. 4 zákona o organizaci soudů.

[58] – Tyto požadavky jsou stanoveny v čl. 175c odst. 6 a v čl. 175d odst. 1 zákona o organizaci soudů.

nesouhlasí, může Inspekce v souladu s čl. 175e odst. 6 zákona o organizaci soudů a čl. 62 odst. 6 zákona o úvěrových institucích požádat okresní soud (Rajonen sad), aby bance nařídil zpřístupnění údajů, na které se vztahuje bankovní tajemství.

71. Podle čl. 62 odst. 7 posledně uvedeného zákona musí soud vydat rozhodnutí do 24 hodin od obdržení žádosti a upřesnit období, ke kterému se informace, na které se vztahuje bankovní tajemství, vztahují. Z informací poskytnutých předkládajícím soudem [59] a z vyjádření bulharské vlády [60] vyplývá, že okresní soud (Rajonen sad) se omezuje na ověření jednak toho, zda žádost pochází od orgánu veřejné moci nebo veřejného subjektu uvedeného v čl. 62 odst. 6 zákona o úvěrových institucích, a jednak toho, zda osoby, jejichž účty jsou předmětem žádosti o zpřístupnění bankovního tajemství, podléhají povinnosti učinit prohlášení ve smyslu zákona o organizaci soudů.

72. Z výše uvedeného vyplývá, že v rámci řízení stanoveného bulharským právem vykonává okresní soud (Rajonen sad), jak uvádí vnitrostátní soud, pouze formální přezkum žádostí o zpřístupnění informací, na které se vztahuje bankovní tajemství, které mu předkládá Inspekce.

73. V tomto ohledu poukazuji na to, že tento soud, kterému byla věc předložena, musí z podnětu Inspekce rozhodnout o těchto žádostech ve zvláště krátké lhůtě, aniž může posuzovat jak relevanci tohoto zpřístupnění z hlediska cíle spočívajícího v odhalování střetů zájmů, tak způsoby zpřístupnění těchto údajů a jejich následné využití ze strany Inspekce. Tyto informace navíc banka sděluje přímo Inspekci, která musí zajistit jejich důvěrnost. Tento orgán zkoumá účty soudců nebo státních zástupců a jejich rodinných příslušníků, aby ověřil soulad jejich majetku, a v souladu s posláním, které mu svěřuje bulharská Ústava, kontroluje bezúhonnost soudců nebo státních zástupců a ověřuje případnou existenci střetu zájmů.

74. Z toho vyvozuji, že soud nemá pravomoc určovat účely a prostředky zpracování osobních údajů, na které se vztahuje bankovní tajemství.

75. Naproti tomu je zřejmé, že bulharské právo přinejmenším implicitně určilo účely a prostředky zpracování těchto údajů a určilo Inspekci jako správce tohoto zpracování ve smyslu čl. 4 bodu 7 GDPR.

76. Stejně tak z tohoto určení účelů a prostředků zpracování vyplývá, že vzhledem k úloze, poslání a pravomocem, které mu svěřuje vnitrostátní právo, nebyl soud, který povoluje zpřístupnění těchto informací Inspekci, bulharským zákonodárcem určen k výkonu této odpovědnosti. Navíc se mi zdá, že pouhá skutečnost, že zpřístupnění takových informací podléhá povolení soudu, nestačí k tomu, aby tento soud získal postavení „správce“ takových údajů. Z výše uvedeného vyplývá, že jediným účelem tohoto povolení je umožnit Inspekci zpracovávat osobní údaje, které jí banka sdělila, v souladu s účely a prostředky stanovenými bulharskými právními předpisy.

77. S ohledem na všechny tyto skutečnosti se mi zdá, že soud, který povolí veřejnému orgánu přístup k zůstatkům na bankovních účtech soudců nebo státních zástupců a jejich rodinných příslušníků pouze na základě toho, že předem ověří, že žádost byla podána takovým orgánem a že se týká osob, které mají povinnost podat majetkové přiznání, nemůže být s ohledem na úlohu, úkoly a pravomoci, které mu svěřuje vnitrostátní právo, kvalifikován jako správce těchto osobních údajů ve smyslu čl. 4 bodu 7 GDPR.

[59] – Viz bod 63 předkládacího rozhodnutí ve věci C-332/23.

[60] – Viz bod 26 tohoto vyjádření.

C. K šesté předběžné otázce

78. Šestá otázka je položena nezávisle na odpovědi Soudního dvora na třetí a čtvrtou otázku. Podstatou této otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 79 odst. 1 GDPR ve spojení s článkem 47 Listiny ukládá soudnímu orgánu, který rozhoduje o žádosti o zpřístupnění osobních údajů, podané státním orgánem, aby z úřední povinnosti poskytl osobám, o jejichž údaje se jedná, právní ochranu tím, že orgánu, který požádal o přístup k daným údajům a je o něm známo, že se v minulosti dopustil porušení zabezpečení osobních údajů, uloží povinnost poskytnout informace týkající se opatření přijatých podle čl. 33 odst. 3 písm. d) GDPR a jejich účinného uplatňování.

79. V tomto ohledu předkládající soud připomíná, že řízení, které u něj probíhá, není kontradiktorní, neboť osoby dotčené žádostí o zpřístupnění zůstatků na bankovních účtech soudců nebo státních zástupců a jejich rodinných příslušníků nejsou účastníky tohoto řízení[61]. Domnívá se, že kdyby se omezil na čistě formální posouzení těchto žádostí, jak vyžaduje bulharský zákon, byly by subjekty údajů zbaveny práva na účinnou soudní ochranu zaručeného ustanovením čl. 79 odst. 1 GDPR ve spojení s článkem 47 Listiny.

80. Z toho vyplývá, že za účelem odpovědi na tuto předběžnou otázku je třeba určit, zda tato ustanovení ukládají soudu, který rozhoduje v rámci takového řízení, povinnost zkoumat i bez návrhu dostatečnost opatření, která mají zabránit jakémukoli pozdějšímu porušení zabezpečení osobních údajů, jejichž zpřístupnění je požadováno.

81. Podle mého názoru z předmětu ustanovení čl. 79 odst. 1 GDPR vyplývá, že odpověď na tuto otázku musí být záporná.

82. V tomto ohledu mám za to, že problematika zabezpečení informací, na které se vztahuje bankovní tajemství, vznesená předkládajícím soudem, musí být posuzována ve světle povinností správce, jejichž základní znaky je třeba připomenout.

83. Zaprvé je správce povinen předcházet jakémukoliv narušení zabezpečení osobních údajů. Konkrétně podle čl. 5 odst. 2 GDPR je správce údajů odpovědný za dodržování zásad týkajících se zpracování těchto údajů stanovených v odstavci 1 uvedeného článku a musí být schopen toto dodržení souladu doložit. Správce musí zejména v souladu se zásadou integrity a důvěrnosti osobních údajů stanovenou v čl. 5 odst. 1 písm. f) nařízení zajistit, aby tyto údaje byly zpracovávány způsobem, který zajistí náležité zabezpečení osobních údajů pomocí vhodných technických nebo organizačních opatření. Podle čl. 32 odst. 1 uvedeného nařízení musí tato opatření zajistit úroveň bezpečnosti odpovídající riziku, které zpracování představuje.

84. Zadruhé je správce povinen reagovat na jakékoli porušení zabezpečení osobních údajů. V tomto ohledu čl. 33 odst. 1 GDPR ukládá tomuto správci povinnost ohlásit dotčené porušení příslušnému dozorovému úřadu tak, že v souladu s odst. 3 písm. d) tohoto článku popíše opatření, která navrhl k přijetí s cílem vyřešit dané porušení zabezpečení, včetně případných opatření ke zmírnění možných nepříznivých dopadů.

[61] – Je třeba rovněž poznamenat, že podle čl. 62 odst. 7 zákona o úvěrových institucích nelze proti rozhodnutí okresního soudu (Rajonen sad) podat opravný prostředek.

85. Právě v kontextu těchto ustanovení je třeba zkoumat účel prostředku nápravy podle čl. 79 odst. 1 GDPR. V tomto ohledu je třeba připomenout, že v kapitole VIII tohoto nařízení, nadepsané „Právní ochrana, odpovědnost a sankce“, unijní normotvůrce zavedl ve prospěch osob dotčených zpracováním osobních údajů různé opravné prostředky před správními nebo soudními orgány, přičemž každý z nich musí být možné uplatnit, aniž jsou dotčeny ostatní opravné prostředky [62].

86. Zaprvé čl. 77 odst. 1 GDPR stanoví, že každý subjekt údajů má právo podat stížnost u dozorového úřadu, pokud se domnívá, že zpracováním jeho osobních údajů je porušeno toto nařízení. Zadruhé podle čl. 78 odst. 1 nařízení má každá fyzická nebo právnická osoba právo na účinnou soudní ochranu proti právně závaznému rozhodnutí dozorového úřadu, které se jí týká.

87. A konečně čl. 79 odst. 1 GDPR, nadepsaný „Právo na účinnou soudní ochranu vůči správci nebo zpracovateli“, zaručuje každému subjektu údajů právo podat opravný prostředek, pokud má za to, že jeho práva podle tohoto nařízení byla porušena v důsledku zpracování jeho osobních údajů v rozporu s tímto nařízením. Podle judikatury Soudního dvora tento článek nezprošťuje subjekt údajů povinnosti podle čl. 82 odst. 1 téhož nařízení prokázat, že skutečně utrpěl hmotnou nebo nehmotnou újmu [63].

88. Podle mého názoru ze znění těchto dvou posledních článků jednoznačně vyplývá, že účelem opravného prostředku podaného proti správci nebo zpracovateli je náhrada újmy způsobené předchozím porušením práv přiznaných GDPR. Na druhou stranu ze znění těchto článků nevyplývá, že by soud byl povinen *preventivně* ověřovat, zda správce osobních údajů přijal opatření, aby zabránil jakémukoli dalšímu porušení těchto práv.

89. Z toho vyplývá, že je třeba určit dopad ustanovení článku 47 Listiny na výklad čl. 79 odst. 1 GDPR.

90. Jak vyplývá z bodu 141 odůvodnění tohoto nařízení [64], cílem ustanovení čl. 79 odst. 1 uvedeného nařízení je provedení práva na účinnou soudní ochranu zakotveného v článku 47 Listiny. Jinými slovy, unijní normotvůrce již toto právo začlenil při přípravě ustanovení upravujících opravný prostředek, který může subjekt údajů podat proti správci.

91. Z toho vyplývá, že podle judikatury Soudního dvora musí být vlastnosti opravných prostředků upravených v čl. 77 odst. 1, čl. 78 odst. 1 a čl. 79 odst. 1 GDPR stanoveny v souladu s právem na účinnou soudní ochranu. Z tohoto hlediska přísluší členským státům, aby v rámci své procesní autonomie zajistily, že podmínky pro uplatnění těchto opravných prostředků poskytnou subjektům údajů konkrétní možnost zajistit ochranu práv, která jim toto nařízení přiznává [65].

92. Ve světle všech těchto skutečností je třeba analyzovat úlohu svěřenou předkládajícímu soudu bulharským zákonodárcem.

62 – Rozsudek ze dne 12. ledna 2023, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (C-132/21, EU:C:2023:2, bod 34).

63 – Rozsudek ze dne 11. dubna 2024, juris (C-741/21, EU:C:2024:288, bod 39). Naproti tomu v rámci žaloby na náhradu újmy založené na článku 82 GDPR nese dotčený správce povinnost prokázat vhodnost bezpečnostních opatření, která provedl na základě článku 32 tohoto nařízení. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. prosince 2023, Nacionalna agencia za prichodite (C-340/21, EU:C:2023:986).

64 – Tento bod odůvodnění stanoví, že „*[k]aždý subjekt údajů by měl* mít právo podat stížnost u jediného dozorového úřadu, zejména v členském státě, kde má své obvyklé bydliště, a *právo na účinnou soudní ochranu v souladu s článkem 47 Listiny, jestliže se domnívá, že byla porušena jeho práva podle tohoto nařízení*, nebo pokud dozorový úřad na stížnost nereaguje, stížnost zcela či částečně odmítne či zamítne, nebo pokud nekoná, přestože je to nutné z důvodu ochrany práv subjektu údajů“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

65 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. ledna 2023, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (C-132/21, EU:C:2023:2, body 51 a 52 a citovaná judikatura).

93. Je pravda, že podle rozhodnutí bulharského zákonodárce vykonává soud v rámci nesporného řízení pouze čistě formální přezkum žádostí o zpřístupnění zůstatků na bankovních účtech soudců nebo státních zástupců a jejich rodinných příslušníků, které mu předkládá Inspekce. Za této situace a navzdory jeho omezeným pravomocem z čl. 79 odst. 1 GDPR v žádném případě nevyplývá, že by tento soud měl mít před rozhodnutím o takových žádostech pravomoc z moci úřední ověřovat dostatečnost opatření přijatých k zabránění jakémukoli následnému porušení zabezpečení těchto osobních údajů.

94. Mám totiž za to, že z důvodů, které jsem uvedl výše, vnitrostátní právo určilo Inspekci jako správce údajů, na které se vztahuje bankovní tajemství, jejichž zpřístupnění nařizuje soudní orgán. Z toho vyplývá, že v tomto postavení je Inspekce povinna přijmout veškerá opatření stanovená v GDPR, která jsou vhodná k zajištění zabezpečení informací, které shromáždila.

95. Z tohoto hlediska je pro dodržení systému zavedeného GDPR dostačující, že v souladu s čl. 79 odst. 1 tohoto nařízení mohou subjekty údajů dotčené tímto zpřístupněním v případě porušení práv, která jim toto nařízení přiznává, podat proti Inspekci opravný prostředek v souladu s procesními pravidly zaručujícími respektování práva na účinnou soudní ochranu zakotveného v článku 47 Listiny [66].

96. S ohledem na všechny tyto úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl, s výhradou, která je uvedena výše, že čl. 79 odst. 1 GDPR ve spojení s článkem 47 Listiny nevyžaduje, aby soud, který je v souladu s vnitrostátním právem pověřen rozhodnout v nesporném řízení o žádosti o zpřístupnění zůstatků na bankovních účtech soudců nebo státních zástupců a jejich rodinných příslušníků, z úřední povinnosti ověřil, zda správce přijal vhodná opatření, aby zabránil jakémukoli následnému porušení zabezpečení těchto osobních údajů.

VI. Závěry

97. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na první, třetí a šestou otázku položenou okresním soudem v Sofii (Sofijski rajonen sad, Bulharsko) následovně:

„1) Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie

musí být vykládán v tom smyslu, že

brání takové právní úpravě, jak je vykládána vnitrostátní judikaturou, která umožňuje členům orgánu, kteří jsou voleni parlamentem na předem stanovené funkční období, které nelze po sobě obnovovat, a jsou oprávněni kontrolovat činnost a bezúhonnost soudců a státních zástupců a navrhovat proti nim zahájení kárného řízení, aby *de facto* pokračovali ve výkonu funkce i po uplynutí funkčního období na dobu neurčitou, aniž by byla přijata jakákoli opatření k nápravě patové situace v procesu obnovy členů tohoto orgánu v blízké budoucnosti, pokud tato pravidla nejsou koncipována tak, aby nemohla vyvolat legitimní pochybnosti jednotlivců o tom, že výsady a funkce tohoto orgánu jsou využívány jako nástroj nátlaku na činnost těchto soudců a státních zástupců nebo politické kontroly této činnosti.

[66] – V tomto ohledu podotýkám, že podle článku 39 zákona o ochraně osobních údajů může subjekt údajů v případě porušení svých práv podle GDPR a tohoto zákona napadnout úkony a jednání správce a zpracovatele u soudu. V rámci tohoto řízení může subjekt údajů požadovat náhradu újmy, která mu vznikla v důsledku protiprávního zpracování osobních údajů správcem nebo zpracovatelem.

2) Článek 4 bod 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů)

musí být vykládán v tom smyslu, že

soud, který povolí veřejnému orgánu přístup k zůstatkům na bankovních účtech soudců nebo státních zástupců a jejich rodinných příslušníků pouze na základě toho, že předem ověří, že žádost byla podána takovým orgánem a že se týká osob, které mají povinnost podat majetkové přiznání, nemůže být s ohledem na úlohu, úkoly a pravomoci, které mu svěřuje vnitrostátní právo, kvalifikován jako správce těchto osobních údajů.

3) Článek 79 odst. 1 nařízení 2016/679 ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv

musí být vykládán v tom smyslu, že

soud, který je v souladu s vnitrostátním právem pověřen rozhodnout v nesporném řízení o žádosti o zpřístupnění zůstatků na bankovních účtech soudců nebo státních zástupců a jejich rodinných příslušníků, není povinen z úřední povinnosti ověřit, zda správce přijal vhodná opatření, aby zabránil jakémukoli následnému porušení zabezpečení těchto osobních údajů. Vnitrostátní právo však musí stanovit, že procesní podmínky soudních prostředků nápravy, které mohou subjekty údajů dotčení tímto zpřístupněním využít proti správci podle čl. 79 odst. 1, zaručují právo na účinnou soudní ochranu podle článku 47 Listiny základních práv.“