Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PEDRA CRUZ VILLALÓNA
přednesené dne 25. června 2015 [1]

Věc C-230/14

Weltimmo s. r. o.
proti
Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Kúria (Maďarsko)]

„Ochrana osobních údajů — Směrnice 95/46/ES — Článek 4 odst. 1 a čl. 28 odst. 1, 3 a 6 — Správce údajů usazený na území jiného členského státu — Určení použitelného práva a příslušného orgánu dozoru — Pravomoci orgánu dozoru — Sankční pravomoc — Pojem ‚zpracování údajů'"

1. Předběžné otázky, jež pokládá Kúria (nejvyšší soud Maďarska), vyvstaly ve sporu, v němž proti sobě stojí Magyar Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (dále jen „maďarský Úřad pro ochranu údajů") a podnik registrovaný na Slovensku, který spravuje „webové stránky" pro zprostředkování v oblasti nemovitostí a inzeruje na nich nemovitosti umístěné na území Maďarska.

2. V podobě, v jaké byla popsána výše, nabízí projednávaná věc Soudnímu dvoru další příležitost k tomu, aby se vyjádřil k určení práva použitelného na zpracování osobních údajů ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů [2], jejíž výklad již podal v rozsudku Google Spain a Google [3]. Kromě toho vyvstalo v projednávané věci i několik dosud neřešených otázek, jež se týkají jednak určení příslušného orgánu dozoru, jednak vnitrostátního práva použitelného tímto orgánem a jeho pravomoci jednat, zejména co se týče pravomoci k ukládání sankcí.

I – Právní rámec

A – *Unijní právo*

3. Směrnice 95/46 stanoví několik kritérií, podle nichž má být určeno právo použitelné na zpracování osobních údajů. V bodě 18 odůvodnění této směrnice se uvádí, že „[…] z důvodu, aby se zamezilo případům, kdy jednotlivcům nebude poskytnuta ochrana, která jim je zaručena na základě této směrnice, je nezbytné, aby veškeré zpracování osobních údajů uskutečněné ve Společenství dodržovalo právní předpisy některého členského státu; […] v této souvislosti je třeba podřídit zpracování údajů prováděné v rámci povinností správce, který je usazen v členském státě, právním předpisům tohoto státu".

1 — Původní jazyk: španělština.

2 — 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. L 281, s. 31; Zvl. vyd. 08/03, s. 3).

3 — Rozsudek ve věci C-131/12, EU:C:2014:317.

4. V bodě 19 odůvodnění směrnice 95/46 se poté uvádí, že „[…] usazení na území členského státu předpokládá účinný a skutečný výkon činnosti prostřednictvím stálého zařízení; že právní forma takové provozovny, ať jde o pobočku nebo dceřinou společnost s vlastní právní subjektivitou, není z tohoto hlediska rozhodující[…]“. V témže bodě odůvodnění je dále uvedeno, že „pokud je stejný správce usazen na území několika členských států, zejména prostřednictvím dceřiné společnosti, musí zajistit, aby všechny provozovny plnily povinnosti stanovené vnitrostátními právními předpisy, které se vztahují na jejich činnost, zejména s cílem vyloučit jejich obcházení“.

5. Článek 4 odst. 1 směrnice 95/46, jehož písmeno a) je relevantní pro účely projednávaného sporu a který představuje právní ustanovení týkající se práva použitelného na zpracování údajů, stanoví toto:

„1. Každý členský stát použije na zpracování osobních údajů vnitrostátní ustanovení, která přijme na základě této směrnice, pokud:

a) zpracování je prováděno v rámci činností provozovny správce na území členského státu; pokud je stejný správce usazen na území několika členských států, musí přijmout opatření nezbytná pro dodržování povinností stanovených použitelným vnitrostátním právem každou ze svých provozoven;

[…].“

6. Článek 28, který představuje ustanovení týkající se orgánů dozoru v oblasti ochrany údajů, stanoví v odstavcích 1, 3, 4 a 6 toto:

„1. Každý členský stát pověří jeden nebo několik orgánů veřejné moci na svém území dohledem nad dodržováním předpisů přijatých členskými státy na základě této směrnice.

Tyto orgány plní úkoly, kterými jsou pověřeny, zcela nezávisle.

[…]

3. Každý orgán dozoru má zejména:

— pravomoci provádět šetření, jako například pravomoc přístupu k údajům, které jsou předmětem zpracování, a shromažďovat veškeré informace nezbytné pro splnění svého úkolu dozoru;

— pravomoci účinně zasáhnout, jako například zaujmout stanovisko před zahájením zpracování v souladu s článkem 20 a zajistit vhodné zveřejnění těchto stanovisek nebo pravomoc nařídit blokování, výmaz nebo zničení údajů nebo dočasně nebo trvale zakázat zpracování nebo pravomoc zaslat správci upozornění či napomenutí nebo pravomoc obrátit se na parlament členského státu či na jiné politické orgány;

— pravomoc obrátit se na soud v případě porušení vnitrostátních předpisů přijatých k provedení této směrnice nebo pravomoc oznámit tato porušení soudním orgánům.

Proti rozhodnutím orgánu dozoru, která dala vzniknout stížnostem, je možné využít opravný prostředek k soudu.

4. Na orgán dozoru se může obrátit jakákoli osoba nebo sdružení zastupující tuto osobu se žádostí týkající se ochrany svých práv a svobod v souvislosti se zpracováním osobních údajů. Dotčená osoba je informována o způsobu vyřízení své žádosti.

Na orgán dozoru se může zejména obrátit kdokoli s žádostí o ověření přípustnosti zpracování, pokud se uplatní vnitrostátní předpisy přijaté na základě článku 13 této směrnice. Osoba je za každých okolností informována, zda k ověření došlo.

[…]

6. Nezávisle na vnitrostátním právu, které se použije na dané zpracování, je orgán dozoru oprávněn vykonávat na území vlastního členského státu pravomoci, které mu byly uděleny v souladu s odstavcem 3. Každý orgán může být vyzván, aby vykonával své pravomoci na žádost orgánu jiného členského státu.

Orgány dozoru vzájemně spolupracují v míře nezbytné pro plnění svých úkolů, zejména výměnou veškerých užitečných informací.

[…]“

B – *Maďarské právo*

7. Zákon CXII z roku 2011 o právu na sebeurčení v oblasti informací a informační svobodě (2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011; dále jen „informační zákon“) je vnitrostátní předpis, jímž se provádí směrnice 95/46.

8. Ustanovení § 2 informačního zákona stanoví:

„(1) Tento zákon se vztahuje na veškeré zpracování a technické zpracování údajů prováděné na území Maďarska ve vztahu k údajům fyzických osob, jakož i k údajům veřejného zájmu nebo k údajům přístupným z důvodů veřejného zájmu.

(2) Tento zákon se použije jak na zpracování údajů, tak na technické zpracování údajů, prováděná zcela nebo částečně automatizovanými prostředky anebo manuálně.

(3) Ustanovení tohoto zákona se použijí, pokud správce údajů, který zpracovává osobní údaje mimo území Evropské unie, svěří technické zpracování údajů technickému zpracovateli údajů, který má na území Maďarska sídlo nebo provozovnu, pobočku či soukromé bydliště anebo je v Maďarsku rezidentem, nebo používá [technický] prostředek umístěný na tomto území, ledaže je tento prostředek použit pouze pro účely tranzitu přes území Evropské unie. Takový správce údajů je povinen si ustanovit zástupce na území Maďarska.“

9. Ustanovení § 3 informačního zákona stanoví, že pro účely použití tohoto zákona se rozumí:

„(9) správcem údajů (‚adatkezelő‘) fyzická nebo právnická osoba nebo entita bez právní subjektivity, která sama nebo společně s jinými určuje účel zpracování údajů, přijímá rozhodnutí o tomto zpracování (včetně prostředků k němu použitých) a provádí je sama nebo prostřednictvím technického zpracovatele údajů (‚adatfeldolgozó‘);

(10) zpracováním údajů (‚adatkezelés‘) jakýkoli úkon nebo soubor úkonů s údaji bez ohledu na použitý postup, jako je shromažďování, snímání, zaznamenávání, uspořádávání, uchovávání, pozměňování, použití, vyžadování, přenos, zveřejnění, srovnání či kombinování, blokování, výmaz nebo likvidace, jakož i bránění jinému použití údajů, pořízení fotografií, zvukových nebo obrazových záznamů nebo zaznamenání fyzických charakteristik, které slouží k identifikaci osob (například otisků prstů nebo dlaně ruky, vzorků DNA nebo snímku duhovky);

(11) přenosem údajů zpřístupnění údajů určité třetí osobě;

[…]

(17) technickým zpracováním údajů (‚adatfeldolgozás‘) výkon technických úkolů ve vztahu k úkonům zpracování údajů bez ohledu na metodu a prostředek použitý k provádění úkonů, jakož i na místo, v němž jsou prováděny, za předpokladu, že jsou technické úkoly vykonávány na údajích;

(18) technickým zpracovatelem údajů (‚adatfeldolgozó‘) fyzická nebo právnická osoba nebo entita bez právní subjektivity, která na základě smlouvy, včetně smlouvy, jejíž uzavření ukládá zákon, uskutečňuje technické zpracování údajů;

[…]“

II – Skutkový stav a původní řízení

10. Projednávaná předběžná otázka vyvstala v souvislosti s kasačním opravným prostředkem podaným ke Kúria proti rozsudku, který vydal Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (správní a sociální soud hlavního města) ve správním řízení v oblasti ochrany údajů vedeném mezi společností Weltimmo s. r. o. (dále jen „Weltimmo“) a maďarským Úřadem pro ochranu údajů.

11. Weltimmo je společnost se sídlem na Slovensku, která spravuje webové stránky pro zprostředkování v oblasti nemovitostí. Její činnost spočívá ve správě výše uvedených webových stránek, na nichž uveřejňuje inzeráty na nemovitosti nacházející se v Maďarsku. Inzeráty jsou pro inzerenty bezplatné po dobu jednoho měsíce a následně je třeba za ně zaplatit. Mnozí inzerenti požádali elektronickou poštou o vymazání svých inzerátů i osobních údajů, neboť si nepřáli přejít po prvním měsíci k placené službě. Weltimmo však těmto žádostem nevyhověla a své služby následně fakturovala. Při nezaplacení těchto faktur Weltimmo předala osobní údaje inzerentů společnostem zabývajícím se vymáháním dluhů.

12. Na základě stížností podaných inzerenty rozhodl maďarský Úřad pro ochranu údajů o své příslušnosti a o použitelnosti vnitrostátního zákona (podle § 3 odst. 10 informačního zákona se shromažďování údajů považuje za zpracování údajů) a uložil pokutu ve výši deset milionů maďarských forintů (HUF). Weltimmo napadla toto rozhodnutí u Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, který sice nezpochybnil příslušnost úřadu pro ochranu údajů ani použitelné právo, avšak správní rozhodnutí zrušil proto, že některé skutečnosti, jež v něm byly uvedeny, nebyly dostatečně objasněny.

13. Weltimmo se ve svém kasačním opravném prostředku mimo jiné domáhá, aby bylo prohlášeno, že další objasnění skutkového stavu není namístě, neboť podle čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice 95/46 nemá maďarský Úřad pro ochranu údajů pravomoc vést řízení a použít maďarské právo na poskytovatele služeb usazeného v jiném členském státě, přičemž v této souvislosti uvádí především to, že podle čl. 28 odst. 6 směrnice 95/46 by měl maďarský Úřad pro ochranu údajů vyzvat svůj slovenský protějšek, aby vedl řízení proti žalobkyni.

14. Za účelem odůvodnění své příslušnosti a použitelnosti maďarského práva maďarský Úřad pro ochranu údajů v původním řízení tvrdí, že Weltimmo má „maďarskou kontaktní osobu“, konkrétně jednoho z vlastníků této společnosti, jenž je maďarské státní příslušnosti a který tuto společnost zastupoval jak ve správním řízení, tak ve vnitrostátním soudním řízení. Kromě toho uvádí, že vlastníci společnosti Weltimmo mají bydliště v Maďarsku. V každém případě se tento úřad domnívá, že jeho pravomoc vyplývá z čl. 28 odst. 6 směrnice 95/46, bez ohledu na použité právo.

III – Předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

15. Za těchto okolností dospěl Kúria k názoru, že relevantní ustanovení směrnice 95/46 nejsou dostatečně jasná, a proto usnesením ze dne 22. dubna 2014, které bylo Soudnímu dvoru doručeno dne 12. května 2014, položil následující předběžné otázky:

„1) Je třeba čl. 28 odst. 1 směrnice […] 95/46 […] vykládat v tom smyslu, že vnitrostátní právní úpravu členského státu lze použít na jeho území na správce údajů usazeného výlučně v jiném členském státě, který spravuje webové stránky pro zprostředkování v oblasti nemovitostí a inzeruje mimo jiné nemovitosti umístěné na území prvního členského státu, jestliže vlastníci nemovitostí předali své osobní údaje prostředku (serveru) pro uložení a technické zpracování údajů, který náleží správci webových stránek a je umístěn v jiném členském státě?

2) Je třeba čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice o ochraně údajů s ohledem na body 18 až 20 jejího odůvodnění a na její čl. 1 odst. 2 a čl. 28 odst. 1 vykládat v tom smyslu, že [maďarský Úřad pro ochranu údajů] nemůže na správce webových stránek pro zprostředkování v oblasti nemovitostí usazeného výlučně v jiném členském státě použít maďarský zákon o ochraně údajů jako vnitrostátní právo, a to ani tehdy, když tento správce inzeruje mimo jiné maďarské nemovitosti, jejichž vlastníci předali, pravděpodobně z území Maďarska, údaje týkající se svých nemovitostí prostředku (serveru) pro uložení a technické zpracování údajů, který náleží správci webových stránek a který je umístěn v jiném členském státě?

3) Je pro účely výkladu relevantní, že je služba poskytovaná správcem údajů, který spravuje webové stránky, zaměřena na území jiného členského státu?

4) Je pro účely výkladu relevantní, že údaje týkající se nemovitostí umístěných na území jiného členského státu a osobní údaje vlastníků byly uloženy skutečně z území tohoto jiného členského státu?

5) Je pro účely výkladu relevantní, že osobní údaje vztahující se k těmto nemovitostem jsou osobními údaji občanů jiného členského státu?

6) Je pro účely výkladu relevantní, že vlastníci společnosti usazené na Slovensku mají bydliště v Maďarsku?

7) Pokud z odpovědí na předchozí otázky vyplývá, že maďarský Úřad pro ochranu údajů může vést řízení, ale nemůže použít vnitrostátní právo, nýbrž musí použít právo členského státu usazení, je třeba čl. 28 odst. 6 směrnice o ochraně údajů vykládat v tom smyslu, že maďarský Úřad pro ochranu údajů může vykonávat pravomoci stanovené v čl. 28 odst. 3 směrnice o ochraně údajů pouze v souladu s ustanovením právní úpravy členského státu usazení, a že tudíž není oprávněn uložit pokutu?

8) Lze považovat pojem ‚adatfeldolgozás' [technické zpracování údajů] použitý jak v čl. 4 odst. 1 písm. a), tak v čl. 28 odst. 6 [maďarského znění] směrnice za shodný s pojmem ‚adatkezelés' [zpracování údajů] použitým v terminologii této směrnice?"

16. Písemná vyjádření předložily maďarská vláda, slovenská vláda, vláda Spojeného království, maďarský Úřad pro ochranu údajů a Evropská komise. Jednání konaného dne 12. března 2015 se zúčastnily maďarská vláda, slovenská vláda, polská vláda, maďarský Úřad pro ochranu údajů a Evropská komise.

IV – Analýza

17. Předběžné otázky, jež pokládá Kúria, se týkají dvou problémů, které jsou sice nastíněny ve vzájemné souvislosti, avšak měly by být posuzovány samostatně – což vyplývá i z písemných a ústních vyjádření přednesených během řízení před Soudním dvorem – a sice problému práva použitelného na zpracování údajů a problému určení příslušného orgánu dozoru. Z tohoto důvodu rozdělím své úvahy v podstatě na dvě části. Nejprve se budu zabývat otázkou práva použitelného na zpracování údajů a potažmo tedy problémem „usazení“, přičemž přezkoumám společně první až šestou otázku. Poté provedu přezkum otázky týkající se určení příslušného orgánu dozoru a jeho pravomocí – což s sebou ponese i přezkum otázky týkající se možného rozporu mezi příslušným orgánem dozoru a použitelným právem – (sedmá otázka). A nakonec se budu věnovat terminologickému problému, na nějž upozorňuje osmá předběžná otázka.

A – *K otázce práva použitelného na zpracování údajů a k pojmu usazení (první až šestá předběžná otázka)*

18. Podstatou první až šesté předběžné otázky, jež pokládá Kúria a jež bude zapotřebí přezkoumat společně, je, zda mohou být čl. 4 odst. 1 písm. a) a čl. 28 odst. 1 směrnice 95/46 vykládány v tom smyslu, že za takových okolností, jaké nastaly ve sporu v původním řízení, umožňují, aby byl použit maďarský zákon o ochraně údajů a aby jej použil maďarský úřad pro ochranu údajů na správce webových stránek usazeného výlučně v jiném členském státě. V této souvislosti se Kúria dále táže na význam některých zvláštních faktorů, například okolnosti, že služby poskytované zmíněným podnikem jsou zaměřeny na území jiného členského státu, jakož i místa, z něhož byly uloženy údaje týkající se nemovitostí, státní příslušnosti dotčených osob nebo okolnosti, že vlastníci společnosti mají bydliště v Maďarsku.

19. Kúria ve svých prvních dvou otázkách odkazuje jak na čl. 28 odst. 1, tak na čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice. Mám však za to, že přezkum prvního z těchto ustanovení není pro účely odpovědi na otázky zmíněného soudu vůbec nutný. Článek 28 odst. 1 totiž stanoví pouze to, že „[k]aždý členský stát pověří jeden nebo několik orgánů veřejné moci na svém území dohledem nad dodržováním předpisů přijatých členskými státy na základě této směrnice“. Domnívám se proto, že pro účely určení použitelného práva není toto ustanovení relevantní. Zaprvé a z hlediska systematiky je třeba uvést, že článek 28 je součástí kapitoly VI směrnice, která se netýká problematiky použitelného práva, nýbrž se zaměřuje na úpravu orgánů dozoru a pracovní skupiny pro ochranu osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů. Zadruhé z doslovného znění čl. 28 odst. 1 směrnice nelze vyvodit žádné další kritérium pro určení práva použitelného na zpracování údajů. Toto ustanovení tedy neobsahuje žádný prvek, jehož výklad by nám umožnil dospět k jiné odpovědi na otázku týkající se určení použitelného práva, než jaká vyplývá z kritérií uvedených v článku 4 této směrnice, jehož cílem je upravit konkrétně otázku použitelného práva.

20. Soustředíme-li se tedy nyní na čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice, je třeba nejprve poznamenat, že vyjádření přednesená během jednání i vyjádření předložená v písemném řízení shodně poukazují na význam tohoto ustanovení pro podání odpovědi na otázky týkající se použitelného práva a také na to, že je zvláště důležité určit místo usazení společnosti Weltimmo.

21. Problematika práva použitelného na přeshraniční situace v oblasti zpracování údajů je v mezinárodním kontextu řešena již několik desetiletí [4]. Článek 4 směrnice, který je zaměřen na určení použitelného vnitrostátního práva, je prvním ustanovením, v němž se podařilo zavést určité pravidlo, podle něhož má být určeno právo, které je v dané oblasti použitelné [5]. Toto ustanovení zavádí několik kritérií, na jejichž základě lze určit použitelnost vnitrostátního práva přijatého za účelem provedení směrnice, čímž je současně nepřímo vymezena i územní působnost směrnice (která vyplývá z určení použitelnosti zmíněných vnitrostátních ustanovení).

22. Pro situace, v nichž je relevantní otázka použitelnosti práva jednotlivých členských států Unie, má zvláštní význam čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice 95/46, v němž se stanoví, že „[k]aždý členský stát použije na zpracování osobních údajů vnitrostátní ustanovení, která přijme [6] na základě této směrnice, pokud: a) zpracování je prováděno v rámci činností provozovny správce na území členského státu“.

23. Článek 4 odst. 1 písm. a) má tedy dvojí funkci. Zaprvé umožňuje, aby mohlo být unijní právo uplatňováno prostřednictvím práva určitého členského státu Unie, pokud je zpracování údajů prováděno výlučně „v rámci“ činností provozovny, která se nachází na území daného státu, a tím spíše pak pokud je zpracování údajů „v pravém slova smyslu“ prováděno v některém třetím státě (jak tomu bylo ve věci Google Spain a Google [7]). Zadruhé toto ustanovení slouží jako pravidlo, podle něhož lze určit, které právo je použitelné mezi členskými státy (což je otázka, jíž se nyní zabýváme). V této posledně uvedené situaci funguje čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice jako ustanovení, které určuje použitelné právo jakožto kolizní norma ve vztazích *mezi* právními úpravami jednotlivých členských států.

24. V této souvislosti by mělo být zdůrazněno, že otázky, jež pokládá vnitrostátní soud, se týkají správce webových stránek pro zprostředkování v oblasti nemovitostí, který je usazen *výlučně* v jiném členském státě – což ovšem maďarský úřad dozoru popírá. Podle názoru Spojeného království je zjevné, že za právo použitelné na projednávanou věc musí být považováno právo členského státu usazení, jímž je v projednávané věci Slovensko, a že maďarský úřad není oprávněn použít ustanovení svého vnitrostátního práva. Komise v tomtéž duchu zdůrazňuje, že bez ohledu na to, zda by mohlo být použití maďarského práva přípustné, pokud by se mělo za to, že je žalobkyně usazena rovněž na maďarském území, podle sdělení Kúria je daný podnik v tomto případě usazen výlučně v jiném členském státě.

25. Uvažujeme-li tedy v širších souvislostech, než jaké vyplývají ze skutkového posouzení skutečného místa usazení, jež je obsaženo ve znění předběžných otázek, pak můžeme z třetí až šesté otázky, jež pokládá Kúria, vyvodit, že předkládající soud má určité pochybnosti ohledně pojmu „usazení“ ve smyslu směrnice jakožto pojmu, jehož povaha nemusí být čistě formální. Z tohoto důvodu se domnívám, že máme-li podat užitečnou odpověď na první až šestou otázku, musíme určit, podle jakých kritérií má být zjištěno, zda se jedná o zpracování údajů, které bylo prováděno „v rámci činností provozovny správce“ na maďarském území, ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice.

26. Abychom tedy mohli v projednávané věci určit, zda je použitelným právem maďarské nebo slovenské právo, je třeba rozdělit přezkum do dvou etap, v souladu s metodou zavedenou v rozsudku Google Spain a Google [8]. Nejprve tedy bude zapotřebí zjistit, zda měla Weltimmo provozovnu na území Maďarska, a následně zda bylo zpracování údajů prováděno v rámci činností této provozovny. Současně

4 — Za všechny viz Rigaux, F. „La loi applicable à la protection des individus à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel“, *Revue critique de droit international privé*, 1980, s. 443 až 478.

5 — Bygrave, L., „Determining applicable law pursuant to European Data Protection Legislation“, *Computer Law and Security Report*, č. 16, 2000, s. 252.

6 — Poznámka ke španělskému originálu stanoviska, která není relevantní pro český překlad.

7 — C-131/12, EU:C:2014:317.

8 — C-131/12, EU:C:2014:317, body 48 až 50.

je však nutno uvést, že na rozdíl od okolností ve věci Google Spain a Google není za okolností projednávané věci zpochybňováno, že zpracování údajů bylo prováděno „v rámci činností provozovny“. Rozhodující je tedy otázka existence provozovny v Maďarsku nebo na Slovensku. Ve své analýze se tedy zaměřím v zásadě na tuto první etapu.

27. Maďarská vláda v souvislosti s touto otázkou ve svém písemném vyjádření uvedla, že jednotlivé jazykové verze tohoto ustanovení hovoří ve prospěch takového výkladu pojmu „usazení“, který se neomezuje na pouhý odkaz na provozovnu ve smyslu práva obchodních společností. Také slovenská vláda se přiklání k neformálnímu výkladu pojmu „usazení“, přičemž uvádí, že v této souvislosti je namístě se řídit judikaturou Soudního dvora v oblasti svobody usazování. Rovněž maďarský Úřad pro ochranu údajů prosazuje takový výklad pojmu „usazení“, v němž nemá rozhodující význam právní forma, a uvádí, že za provozovnu by mohl být považován zástupce společnosti Weltimmo v Maďarsku, kterým je v projednávané věci pan Benkö. Tato osoba totiž zastupovala zmíněný podnik ve správním i soudním řízení v prvním stupni, byla v kontaktu s dotčenými osobami, jež podaly stížnosti, a je zapsána ve slovenském obchodním rejstříku s adresou v Maďarsku. Zmíněný úřad rovněž během jednání zdůraznil, že Weltimmo má v Maďarsku poštovní přihrádku, kterou využívá k řízení běžných obchodních transakcí, a že slovenský Úřad pro ochranu údajů mu na základě neformální konzultace potvrdil, že podnik nevyvíjí na Slovensku žádnou skutečnou činnost. Pouze polská vláda poukázala ve svém vyjádření předneseném během jednání na to, že jediným objektivním a ověřitelným faktorem, který má být brán v potaz, je zápis dané společnosti v členském státě.

28. V tomto ohledu je tedy nutné odkázat na bod 19 odůvodnění směrnice 95/46, jenž představuje zásadní výkladový prvek pro určení obsahu pojmu „usazení“ ve smyslu téže směrnice. Tento bod odůvodnění totiž směřuje spíše k flexibilnímu pojetí uvedeného pojmu, namísto formálního pojetí, podle něhož by byl podnik usazen výlučně v místě, v němž je zapsán. Zmíněný bod odůvodnění obsahuje především kritérium účinnosti a prvek stálosti, neboť stanoví, že „usazení na území členského státu předpokládá účinný a skutečný výkon činnosti prostřednictvím stálého zařízení […]“. Kromě toho připouští také značnou míru flexibility, neboť uvádí, že „právní forma takové provozovny, ať jde o pobočku nebo dceřinou společnost s vlastní právní subjektivitou, není z tohoto hlediska rozhodující“.

29. Výše popsaný smysl pojmu „usazení“ je v souladu se způsobem, jakým je tento pojem vykládán v judikatuře Soudního dvora týkající se jiných oblastí unijního práva. Z ustálené judikatury konkrétně vyplývá, že „pojem ‚usazení‘ ve smyslu ustanovení Smlouvy o svobodě usazování zahrnuje účinný výkon hospodářské činnosti prostřednictvím stálé provozovny v tomto členském státě po neurčitou dobu“ [9], což „[p]ředpokládá […] skutečné usazení dotyčné společnosti v hostitelském členském státě a výkon skutečné hospodářské činnosti v tomto státě“ [10].

30. Podle stanoviska č. 8/2010 pracovní skupiny pro ochranu údajů zřízené podle článku 29, které se týká použitelných právních předpisů (dále jen „Pracovní skupina zřízená podle článku 29“) [11] má být pojem „usazení“ vykládán jakožto hraniční určovatel pro daňové účely v oblasti DPH [12]. Judikatura, kterou Soudní dvůr vydal v této oblasti, je obzvláště zajímavá – neboť chápe pojem „usazení“ jako hraniční určovatel pro účely určení použitelného vnitrostátního daňového předpisu – a upřesňuje

9 — Viz rozsudky Factortame a další, C-221/89, EU:C:1991:320, bod 20, a Komise v. Spojené království, C-246/89, EU:C:1991:375, bod 21.

10 — Rozsudek Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, bod 54.

11 — Stanovisko č. 8/2010, které se týká použitelných právních předpisů, vydané dne 16. prosince 2010, 0836-02/10/ES, WP 179.

12 — Zmíněné stanovisko odkazuje na rozsudky Berkholz, 168/84, EU:C:1985:299, bod 18, a Lease Plan, C-390/96, EU:C:1998:206, které se týkaly výkladu čl. 9 odst. 1 šesté směrnice Rady 77/388/EHS ze dne 17. května 1977 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu – Společný systém daně z přidané hodnoty: jednotný základ daně, Úř. věst. L 145, s. 1; Zvl. vyd. 09/01, s. 23.

pojem „stálá provozovna“ v tom smyslu, že se „[…] musí vyznačovat dostatečnou úrovní stálosti a vhodnou strukturou z hlediska lidských a technických zdrojů, což jí umožňuje přijímat a využívat služby, které jsou jí poskytovány, pro svou vlastní potřebu“ [13]. Neformální výklad [14] pojmu „usazení“ je prosazován také v Římské úmluvě [15] a v Bruselské úmluvě [16].

31. Nehledě na to, že se okolnosti a cíle v oblastech, jichž se týká judikatura Soudního dvora vydaná ve výše uvedených souvislostech, zjevně liší od případu, jímž se nyní zabýváme, je v každém případě důležité, že unijní právo klade v různých oblastech důraz na to, že pojem „usazení“ musí být chápán z hlediska skutečného výkonu hospodářských činností a určité míry stability, což je v souladu i s obsahem bodu odůvodnění 19 směrnice 95/46.

32. Vezmeme-li na druhou stranu v úvahu konkrétní cíl směrnice 95/46 vyjádřený v čl. 1 odst. 1, podle něhož je třeba zajistit „ochranu základních práv a svobod fyzických osob, zejména jejich soukromí, v souvislosti se zpracováním osobních údajů“, mám za to, že míru stability daného zařízení i účinnost výkonu činností je třeba vykládat s přihlédnutím ke konkrétní povaze dotčených hospodářských činností a poskytovaných služeb.

33. Jak uvádějí maďarský Úřad pro ochranu údajů a slovenská vláda a jak lze vyvodit rovněž z kritérií navržených Pracovní skupinou zřízenou podle článku 29 [17], za stálé zařízení může být považován i jediný subjekt, pokud jedná s dostatečnou mírou stability, a to prostřednictvím prostředků nezbytných k tomu, aby mohly být poskytovány konkrétní služby v dotčeném členském státě.

34. Jak totiž uvedl generální advokát Jääskinen ve stanovisku předneseném ve věci Google Spain a Google, při posuzování podmínek uvedených v článku 4 směrnice 95/46 musí být zohledněn podnikatelský model dotčeného subjektu [18]. Je tedy nezbytné posoudit zvláštní charakteristiky podniků, které fungují výlučně prostřednictvím internetu, takže jejich podnikatelský model relativizuje pojem „stálá fyzická provozovna“ a podmiňuje rovněž množství lidských a hmotných zdrojů. Za určitých okolností je totiž možné, aby jediný trvale působící subjekt, který není vybaven ničím jiným než přenosným počítačem, představoval strukturu postačující k tomu, aby mohla být vykonávána účinná a skutečná činnost vykazující dostatečnou míru stability. S ohledem na výše uvedené úvahy je tedy nutné, aby byla při posuzování zmíněných lidských a technických zdrojů věnována zvláštní pozornost typickým vlastnostem podniků poskytujících služby prostřednictvím internetu, a to s ohledem na zvláštnosti každé konkrétní situace.

35. Zvláštní povaha hospodářských činností prováděných prostřednictvím internetu již byla zohledněna v souvislosti s určením obsahu pojmu „usazení“ v kontextu jiných nástrojů unijního práva. Zejména směrnice o elektronickém obchodu [19] stanoví v bodě 19 odůvodnění, že „[m]ístem usazení společnosti poskytující služby prostřednictvím internetových stránek na internetu není místo, kde se nachází

13 — Rozsudek Welmory, C-605/12, EU:C:2014:2298, bod 58, v souvislosti s výkladem článku 44 směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty (Úř. věst. L 347, s. 1) ve znění směrnice Rady 2008/8/ES ze dne 12. února 2008 (Úř. věst. L 44, s. 11). Rovněž viz rozsudek Planzer Luxembourg, C-73/06, EU:C:2007:397, bod 54 a citovaná judikatura.

14 — Podle tohoto výkladu je „pojmem ‚pobočka, agentura nebo provozovna‘ [...] myšleno centrum obchodní činnosti, které dlouhodobě vystupuje jako pobočka mateřského podniku, má obchodní vedení a je věcně vybaveno tak, že může obchodovat se třetími osobami […]“ (rozsudky Somafer, 33/78, EU:C:1978:205, bod 12, a Blanckaert & Willems, 139/80, EU:C:1981:70, bod 11), s důrazem na okolnost, že „[…] výraz ‚provozovna‘ zahrnuje každou stabilní strukturu podniku. Provozovny ve smyslu čl. 6 odst. 2 písm. b) Římské úmluvy mohou proto představovat nejen dceřiné společnosti a pobočky podniku, ale i jiné organizační jednotky, jako jsou sekce podniku, a to i přesto, že nemají právní subjektivitu“ (rozsudek Voogsgeerd, C-384/10, EU:C:2011:842, bod 54).

15 — Úmluva o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy, otevřená k podpisu v Římě dne 19. června 1980 (Úř. věst. L 266, s. 1).

16 — Bruselská úmluva ze dne 27. září 1968 o soudní příslušnosti, uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech (Úř. věst. 1972, L 299, s. 32; konsolidované znění Úř. věst. 1998, C 27, s. 1).

17 — Stanovisko č. 8/2010, s. 14.

18 — C-131/12, EU:C:2013:424, bod 65.

19 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/31/ES ze dne 8. června 2000 o některých právních aspektech služeb informační společnosti, zejména elektronického obchodu, na vnitřním trhu (Úř. věst. L 178, s. 1; Zvl. vyd. 13/25, s. 399).

technické zařízení, jehož prostřednictvím společnost provozuje internetové stránky, ani místo, kde jsou internetové stránky přístupné, ale místo, kde společnost vykonává svou hospodářskou činnost“. Rovněž pracovní skupina zřízená podle článku 29 tuto definici označila za relevantní pro účely výkladu článku 4 směrnice 95/46 [20].

36. Z výše uvedených úvah vyplývá závěr, že i když není sporu o tom, že Weltimmo je společností formálně registrovanou na Slovensku, nelze vyloučit, že by mohla účinně a skutečně vykonávat svou činnost na území jiného státu, v tomto případě na území Maďarska, a to prostřednictvím stálého zařízení, jež může být představováno jediným zástupcem. Pokud by tomu tak bylo, znamenalo by to, že Weltimmo má v Maďarsku provozovnu ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice 95/46.

37. Další faktory, jež Kúria zmiňuje ve svých předběžných otázkách – tj. místo, z něhož byly uloženy údaje, členský stát, do něhož jsou služby směřovány, státní příslušnost dotčených osob nebo místo bydliště vlastníků společnosti – nemají v tomto ohledu přímý a rozhodující dopad na určení použitelného práva [21]. Tyto prvky nejsou totiž ve směrnici uvedeny jakožto relevantní kritéria, jež by umožnila odchýlit se od kritéria stanoveného v čl. 4 odst. 1 písm. a) [22].

38. Navzdory výše uvedenému by však některé z těchto faktorů mohly za určitých okolností představovat nepřímé důkazy skutečné a účinné povahy výkonu dané činnosti – pro účely určení místa provozovny – a zejména pro účely určení toho, zda bylo zpracování údajů prováděno v rámci činností provozovny správce údajů.

39. Konkrétně v souvislosti s druhým z výše uvedených faktorů – tj. okolností, zda je zpracování údajů prováděno *v rámci činností* provozovny nacházející se v určitém členském státě – je namístě odkázat na výklad, který byl podán v rozsudku Google Spain a Google [23]. Podle tohoto výkladu čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice 95/46 „nevyžaduje, aby dotčené zpracování osobních údajů bylo prováděno samotnou dotčenou provozovnou, ale pouze aby bylo prováděno ‚v rámci činností‘ provozovny“ [24]. Kromě toho dále Soudní dvůr uvádí, s ohledem na předmět směrnice, že „posledně uvedený pojem [nelze] vykládat restriktivně“ [25].

40. Uplatnění tohoto druhého kritéria bude mít zvláštní význam v případě, že předkládající soud dospěje – na základě výše uvedených kritérií – k závěru, že Weltimmo je usazena v obou dotčených členských státech. Jak je zdůrazňováno v písemných vyjádřeních slovenské vlády a Komise, v takovémto případě bude namístě vzít v úvahu činnosti, v rámci nichž bylo zpracování údajů prováděno, a zejména to, do jaké míry tyto činnosti souvisely s provozovnou jako takovou [26]. Pracovní skupina zřízená podle článku 29 upozornila v souvislosti s vyhledávači na další prvky, jež mají v tomto

20 — Viz Pracovní dokument o mezinárodním uplatňování právních předpisů Společenství o ochraně údajů v případě zpracování osobních údajů na internetu, jež provádějí webové stránky usazené mimo území EU, WP 56, 5035/01/ES/Final, s. 8.

21 — Ve vyjádřeních, jež byla Soudnímu dvoru předložena, jsou tyto faktory posuzovány různě. Zatímco maďarský Úřad pro ochranu údajů považuje tyto prvky za relevantní, Spojené království se domnívá, že žádný z těchto faktorů není relevantní, neboť nejsou zmíněny v čl. 4 odst. 1 směrnice. V obdobném duchu se vyjadřuje i Evropská komise. Podle maďarské vlády lze za relevantní prvky považovat pouze okolnost, že dané služby jsou zaměřeny na území určitého členského státu, a také místo, z něhož byly údaje uloženy do informačního systému. Slovenská vláda má za to, že místo, z něhož byly sděleny údaje, státní příslušnost dotčených osob ani bydliště vlastníků podniku nejsou pro určení použitelného vnitrostátního práva relevantní.

22 — V tomtéž duchu se vyjadřuje i pracovní skupina zřízená podle článku 29, podle níž „státní příslušnost nebo místo obvyklého pobytu dotčených osob ani fyzické umístění osobních údajů nemají rozhodující význam [pro určení použitelného práva.]“ Stanovisko č. 8/2010, s. 10. Viz rovněž body 55 až 58 stanoviska generálního advokáta Jääskinena ve věci Google Spain a Google, C-131/12, EU:C:2013:424.

23 — C-131/12, EU:C:2014:317, body 48 až 50.

24 — Tamtéž, bod 52.

25 — Tamtéž, bod 53.

26 — V této souvislosti viz rovněž stanovisko č. 8/2010 pracovní skupiny zřízené podle článku 29,

ohledu význam a z nichž některé by mohly napomoci při určování toho, zda jsou činnosti prováděny v rámci provozovny: okolnost, zda provozovna nese odpovědnost za vztahy s uživateli, zda se podílí na prodeji reklam zacílených na obyvatele daného státu nebo zda odpovídá příslušným orgánům členského státu za údaje uživatelů [27].

41. K tomu, aby mohlo být v projednávané věci určeno, zda lze na činnost společnosti Weltimmo v Maďarsku použít maďarské právo, je tedy nutné zjistit, zda má Weltimmo ve zmíněném členském státě provozovnu, v rámci jejíchž činností bylo dotčené zpracování údajů prováděno. Za tímto účelem bude třeba určit, zda měl zástupce, který je zmiňován v předkládacím usnesení, k dispozici stálé zařízení jakékoli právní formy, jehož prostřednictvím účinně a skutečně vykonával činnost, v jejímž rámci bylo prováděno dotčené zpracování údajů.

42. Mám tedy za to, že první až šestou otázku Kúria je třeba zodpovědět společně v tom smyslu, že čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice 95/46 brání tomu, aby mohl maďarský Úřad pro ochranu údajů použít maďarské právo na správce údajů usazeného výlučně v jiném členském státě. Pojem „usazení“ má být pro tyto účely vykládán ve smyslu existence stálého zařízení jakékoli právní formy, jehož prostřednictvím je účinně a skutečně vykonávána určitá činnost. Jediný zástupce může být považován za stabilní zařízení, pokud se vyznačuje dostatečnou úrovní stálosti, což je dáno existencí lidských a technických prostředků nezbytných k tomu, aby mohly být poskytovány konkrétní služby.

Další faktory, např. místo, z něhož byly uloženy údaje, státní příslušnost dotčených osob, místo bydliště vlastníků podniku, který je správcem údajů, nebo okolnost, že služba poskytovaná tímto správcem údajů je zaměřena na území jiného členského státu, nemají přímý a rozhodující dopad na určení použitelného práva, i když mohou představovat nepřímé důkazy skutečné a účinné povahy výkonu dané činnosti – pro účely určení místa provozovny – a zejména pak pro účely určení toho, zda bylo zpracování údajů prováděno v rámci činností dané provozovny.

B – *K otázce příslušného orgánu dozoru a k možnému rozporu mezi použitelným právem a příslušným orgánem (sedmá předběžná otázka)*

43. Prostřednictvím sedmé předběžné otázky se Kúria táže Soudního dvora, zda „pokud z odpovědí na předchozí otázky vyplývá, že maďarský Úřad pro ochranu údajů může vést řízení, ale nemůže použít vnitrostátní právo, nýbrž musí použít právo členského státu usazení, je třeba čl. 28 odst. 6 směrnice vykládat v tom smyslu, že maďarský Úřad pro ochranu údajů může vykonávat pravomoci stanovené v čl. 28 odst. 3 směrnice pouze v souladu s ustanovením právní úpravy členského státu usazení, a že tudíž není oprávněn uložit pokutu“.

44. Je zjevné, že tato předběžná otázka má význam pouze pro případ, že by předkládající soud dospěl s ohledem na výše uvedená kritéria k závěru, že Weltimmo nemá v Maďarsku provozovnu, ale že je usazena výlučně na Slovensku. Abychom mohli poskytnout užitečnou odpověď na tuto předběžnou otázku, musíme tedy nejprve zjistit – neboť z odpovědi na výše uvedené otázky to výslovně nevyplývá –, zda je možné, aby orgán dozoru členského státu jednal i v případě, že z kritérií uvedených v čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice vyplyne použitelnost práva jiného členského státu. Pokud bude odpověď na tuto otázku kladná, bude následně zapotřebí určit rozsah a obsah pravomocí tohoto orgánu.

27 — Stanovisko č. 1/2008, které se týká otázek ochrany údajů v souvislosti s vyhledávači, vydané dne 4. dubna 2008, WP 148, 00737/ES.

45. Nejprve je tedy nutné určit, zda článek 4, který se týká použitelného práva, funguje nejen jako ustanovení o určení použitelného práva, ale i jako ustanovení o soudní příslušnosti, a případně zjistit také význam, jež mají ustanovení obsažená v článku 28 pro určení pravomoci veřejných orgánů. Přitom nesmíme ztrácet ze zřetele způsob, jakým se mění význam unijního práva v oblasti ochrany údajů [28].

46. Ve vyjádřeních, jež byla Soudnímu dvoru předložena, jsou uvedeny různé způsoby výkladu čl. 28 odst. 1, 3 a 6 směrnice. Maďarský Úřad pro ochranu údajů prosazuje svou příslušnost k uložení peněžité sankce, a to i pro případ, že by bylo použitelné právo jiného členského státu. V tomtéž smyslu se vyjadřuje i maďarská vláda, podle níž je zjevné, že úprava statusu orgánů dozoru uvedených v čl. 28 odst. 3 směrnice, jakož i způsobu, jakým mají tyto orgány vykonávat své pravomoci, se řídí vnitrostátním právem státu, v němž má daný orgán sídlo, což znamená, že i ukládání sankcí musí být prováděno v souladu s tímto vnitrostátním právem.

47. Komise má za to, že orgány dozoru členského státu mají právo vykonávat pravomoci vyjmenované v čl. 28 odst. 3 směrnice, a to v rozsahu, v němž je mohou v souladu s čl. 28 odst. 1 a 6 vykonávat na svém vlastním území. Pokud by naopak mohla být určitá pravomoc vykonávána jedině na území jiného členského státu, tento orgán by neměl jinou možnost než požádat orgán dozoru uvedeného členského státu o správní spolupráci. Orgán dozoru prvního členského státu by v takovémto případě nebyl oprávněn uložit sankci správci údajů usazenému výlučně v jiném členském státě. Slovenská vláda se v témže duchu domnívá, že pokud by bylo použitelné slovenské právo, maďarský Úřad pro ochranu údajů by měl na základě čl. 28 odst. 3 a 6 pravomoc zahájit šetření a přezkoumat stížnosti, jež mu byly předloženy, přičemž by jednal podle svých vlastních procesních pravidel, avšak současně by byl povinen zaslat žádost o spolupráci orgánu členského státu, jehož právo je použitelné, neboť právě tento orgán by se musel vyjádřit k případnému uložení sankce. Polsko zdůrazňuje, že ve směrnici není stanoveno, že by mohly být hmotněprávní předpisy jednoho členského státu použity orgánem jiného členského státu, a dodává k tomu, že pokud by měl zákonodárce v úmyslu takto složitou možnost stanovit, upravil by ji přesnými ustanoveními, jež by definovala její působnost. A konečně vláda Spojeného království má za to, že vzhledem k použitelnosti slovenského práva nelze maďarský Úřad pro ochranu údajů považovat za příslušný orgán.

48. Ve světle toho, co bylo uvedeno výše, si nelze nepovšimnout rozdílu v postojích vyjádřených v předložených vyjádřeních, přičemž absolutní nezbytnost souladu mezi použitelným právem a jurisdikcí orgánu dozoru – v tom smyslu, že z určení použitelného práva podle čl. 4 odst. 1 písm. b) směrnice vyplývá i určení příslušného orgánu dozoru [29] – je zřejmě prosazována pouze ve vyjádřeních Spojeného království a Polska.

49. Jak vysvětlím níže, domnívám se, že tuto složitou otázku je třeba vyřešit tak, že se pokusíme uvést do souladu konkrétní cíle sledované směrnicí a zásady, jimiž se řídí jednání správních orgánů dozoru.

50. V pozadí problémů, na něž upozorňuje tato předběžná otázka, stojí zásadní dilema spočívající v tom, zda lze připustit, aby směrnice povolila zmírnění, či dokonce odchylku od pravidla, podle něhož mají správní orgány státu jednat v souladu s vnitrostátním právem a uplatňovat jej. Co se týče pravomoci veřejných orgánů a potažmo výkonu pravomocí veřejného práva, zejména pak *ius puniendi*, je totiž nutné vycházet z požadavků vyplývajících z územní suverenity státu [30], ze zásady legality

28 — Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně fyzických osob při správě osobních údajů a o volném pohybu takových údajů, COM (2012) 11 final.

29 — Ani právní teorie není v tomto ohledu jednotná. Někteří z autorů považují článek 4 směrnice za ustanovení, podle něhož lze určit i příslušnost (např. Bing, J., „Data Protection, Jurisdiction and the Choice of Law“, *Privacy Law & Policy Reporter*, 1999), zatímco jiní zastávají opačný názor. Viz například Swire, P. P., „Of Elephants, Mice and Privacy: International Choice of Law and the Internet“, *The International Lawyer*, 1998, s. 991. K této diskusi viz rovněž Kuner, C., „Data Protection Law and International Jurisdiction on the Internet (Part 1)“, *International Journal of Law and Information Technology*, č. 18, 2010, s. 176.

30 — Bod 21 odůvodnění směrnice výslovně uvádí, že se tato směrnice „nedotýká zásad teritoriality platných v oblasti trestního práva“. Tentýž závěr lze podle mého mínění uplatnit i na správní sankce.

a v obecném smyslu z pojmu právního státu [31], z nichž vyplývá nutnost zajištění souladu mezi jurisdikcí orgánu dozoru a použitelným právem [32]. V tomto smyslu tedy není možné, aby byla sankční pravomoc – tj. pravomoc, které věnujeme v projednávané věci zvláštní pozornost – v zásadě vykonávána mimo rámec právních předpisů, jež opravňují správní orgán k tomu, aby jednal na základě svého vnitrostátního práva [33]. Pokud by měla existovat možnost se od tohoto pravidla odchýlit, pak by měla být zřejmě podložena alespoň určitým právním základem, který by opravňoval k použití veřejného práva jiného členského státu a vymezil by rozsah jeho použití a nadto by také zajistil, aby mohly právní subjekty přesně a jednoznačně předvídat, jakému právu bude jejich jednání podléhat a jaké budou důsledky tohoto jednání [34].

51. S ohledem na to, co bylo uvedeno výše, se nedomnívám, že čl. 28 odst. 6 první věta, v němž se doslova stanoví, že „[*n*]*ezávisle na vnitrostátním právu, které se použije na dané zpracování*, je orgán dozoru oprávněn vykonávat na území vlastního členského státu pravomoci, které mu byly uděleny v souladu s odstavcem 3“, představuje ustanovení, jímž by mohl být odůvodněn důsledek s tak závažným dosahem [35]. Není v něm totiž obsaženo žádné upřesnění, které by se týkalo působnosti, rozsahu a záruk, které by umožňovaly správním orgánům členského státu uplatňovat ustanovení – konkrétně ustanovení sankční povahy – jiného členského státu.

52. Ani čl. 28 odst. 1 směrnice nelze podle mého mínění považovat za dostatečný právní základ výše uvedeného tvrzení, které vychází pouze z okolnosti, na niž upozorňují maďarská vláda a maďarský Úřad pro ochranu údajů a která spočívá v tom, že v tomto ustanovení je s využitím množného čísla uvedeno, že „[k]aždý členský stát pověří jeden nebo několik orgánů veřejné moci na svém území dohledem nad dodržováním *předpisů přijatých členskými státy* na základě této směrnice“ [36].

53. I přes to, co je uvedeno výše, však zmíněná ustanovení přece jen odkazují na možnost určitého rozporu mezi příslušným orgánem a použitelným právem. V každém případě připouštějí, že je možné, aby orgán členského státu *dohlížel* na činnosti, které jsou prováděny *na jeho území*, a to i v případě použitelnosti právních předpisů jiného členského státu.

54. V této fázi je namístě uvést, že je podle mého mínění možné dosáhnout souladu mezi výkladem čl. 28 odst. 1, 3 a 6 a hlavními zásadami, jimiž se řídí výkon sankční pravomoci správních orgánů. Může nám přitom napomoci společné posouzení čl. 28 odst. 6 prvního pododstavce první věty a druhé věty – v níž se uvádí, že orgán, který vykonává pravomoci na území vlastního členského státu, „může být vyzván, aby vykonával své pravomoci na žádost orgánu jiného členského státu“ – a čl. 28 odst. 6 druhého pododstavce, v němž se uvádí, že „[o]rgány dozoru vzájemně spolupracují v míře nezbytné pro plnění svých úkolů […]“.

31 — Podstatu tohoto pojmu lze definovat v tom smyslu, že všechny veřejné orgány na všech úrovních „must exercise the powers conferred on them reasonably, in good faith, for the purpose for which the powers were conferred and without exceeding the limits of such powers“, Lord Bingham, „The Rule of Law“, *The Cambridge Law Journal*, č. 66, 2007, s. 78.

32 — Právní teorie uvádí, že „důsledkem okolnosti, že režim dozoru má v podstatě správní nebo veřejnoprávní povahu, je existence úzkého vzájemného vztahu mezi použitelným právem a orgánem příslušným k ukládání sankcí za případné porušení práva“, in Miguel Asensio, P. A., *Derecho Privado de Internet*, 4. vyd., Madrid, 2011, s. 333. V obdobném smyslu se právní teorie vyjadřuje i v souvislosti s pravomocemi, jež náleží orgánům dozoru v oblasti příslušnosti, přičemž uvádí, že v rámci činnosti veřejných orgánů vyplývá z použitelnosti určitého ustanovení také příslušnost orgánu, který má toto ustanovení použít. Viz například Basedow, J. „Antitrust or Competition Law, International“, in Wolfrum, R. (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2009.

33 — V tomto smyslu Rigaux: „On ne conçoit guère que les autorités administratives, les commissions de contrôle […] les organes de surveillance soumettent les fichiers du secteur privé à d'autres normes de conduite et qu'ils obéissent eux-mêmes à d'autres règles de fonctionnement qu'à celles qui sont contenues dans la *lex fori*“, citované dílo, s. 469.

34 — C. Ohler, *Die Kollisionsordnung des allgemeinen Verwaltungsrechts*, Mohr Siebeck, 2005, s. 109 a 314.

35 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

36 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska. K této diskusi viz Damman U. a Simitis S., *EG-Datenschutzrichtlinie*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1997, s. 306.

55. Možnost jednat, kterou čl. 28 odst. 6 přiznává orgánům dozoru i v případě, že právo jejich členského státu není použitelné, tedy musí v tomto smyslu být předmětem systematického výkladu, v němž bude zohledněna jak existence jasného mandátu ke spolupráci mezi správními orgány, tak okolnost, že určitý orgán může být vyzván jiným orgánem k výkonu svých pravomocí. Z posouzení všech těchto ustanovení totiž vyplývá, že v rámci vzájemné spolupráce a pomoci jsou úkoly rozděleny mezi jednotlivé orgány dozoru.

56. Pokud jsou totiž za použitelné považovány právní předpisy určitého členského státu, nezbavuje tato okolnost orgány dozoru jiných členských států možnosti jednat, zejména s ohledem na to, že i v případech, že bude na základě čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice za použitelné považováno právo jiného členského státu, mohou za určitých okolností existovat různé další styčné body s daným územím, jako např. technické prostředky, nebo zejména osoby, jichž se zpracování údajů týká. Za účelem účinného uplatňování směrnice je tedy ze všech výše uvedených důvodů nutné, aby byla místním orgánům poskytnuta možnost přezkoumat a přijmout určitá opatření, a to dokonce i dříve, než bude vůbec možné určit, jaké právo je použitelné.

57. Konkrétně řečeno, pokud bude orgán dozoru vyzván k jednání na základě stížnosti nebo individuální žádosti, kterou obdrží, musí mu být umožněno, aby využil své způsobilosti provádět šetření na svém vlastním území. Tento závěr nesporně vyplývá z čl. 28 odst. 4 směrnice, v němž se stanoví, že orgány dozoru jsou povinny vyřizovat veškeré žádosti, s nimiž se na ně obrátí jakákoli osoba ve věci ochrany svých práv a svobod v souvislosti se zpracováním osobních údajů. Zmíněné posouzení je v souladu i ustanoveními Úmluvy Rady Evropy č. 108 z roku 1981 o ochraně osob s ohledem na automatizované zpracování osobních údajů [37], jejíž článek 14 stanoví, že osoba, která má bydliště na území jiné smluvní strany, „musí mít možnost podat svou žádost prostřednictvím orgánu jmenovaného touto smluvní stranou“.

58. Výše popsaný postup by mohl představovat dostatečnou odpověď na pochybnosti, jež vyjádřila maďarská vláda během jednání a které se týkaly toho, že v případě nepříslušnosti maďarského Úřadu pro ochranu údajů by byla narušena účinnost nástrojů, jež zavádí směrnice, neboť zainteresované osoby by byly nuceny se obracet na zahraniční orgány v jazycích, které neovládají.

59. Orgány dozoru mají tedy pravomoc provádět šetření a pravomoc zasáhnout, na něž odkazuje čl. 28 odst. 3 směrnice, a to bez ohledu na to, jaké hmotněprávní předpisy budou v daném případě považovány za použitelné, avšak pouze pravomoci upravené příslušným vnitrostátním právem, v rámci územní působnosti daných orgánů [38] při současném dodržení zásad uvedených v bodě 50 tohoto stanoviska.

60. Je tedy zřejmé, že možnost jednat, kterou mají orgány dozoru členského státu v případě, že za použitelné budou považovány hmotněprávní předpisy jiného členského státu, není neomezená. V tomto ohledu je třeba poukázat na zachování platnosti zásady, podle níž se orgány dozoru musí při výkonu svých pravomocí pohybovat pouze v rámci vymezeném jejich postavením veřejnoprávního subjektu, který podléhá právu svého členského státu a může vykonávat své pravomoci pouze na území tohoto státu. Zejména je nevyhnutelné, aby případné posouzení protiprávnosti a případné uložení sankcí za porušení práva vyplývající z protiprávního zpracování údajů náleželo orgánům toho členského státu, jehož hmotněprávní předpisy jsou na dané zpracování údajů použitelné, v souladu s kritériem uvedeným v čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice.

37 — (ETS 108), jejímiž smluvními stranami jsou všechny členské státy. Jak je stanoveno v bodě 11 odůvodnění směrnice, tato směrnice upřesňuje a rozšiřuje ochranu, kterou poskytuje zmíněná Úmluva.

38 — K této otázce viz Damman U. y Simitis S., *op. cit.*, s. 313.

61. Přestože tedy nic nebrání tomu, aby s ohledem na povinnost spolupráce, která je stanovena v čl. 28 odst. 6 směrnice, mohla být pravomoc ukládat sankce považována za jednu z pravomocí uvedených v čl. 28 odst. 3 směrnice (který v třetí odrážce odkazuje na „pravomoc [orgánů dozoru] obrátit se na soud v případě porušení vnitrostátních předpisů"), musí náležet orgánům členského státu, jehož právo je použitelné na dotyčné zpracování údajů, aby na základě použitelného práva přistoupily k případnému určení protiprávního činu a k případnému uložení sankcí na základě informací, jež shromáždil a následně předal orgán prvního členského státu.

62. Takovýto výklad není v rozporu s postojem, který v různých dokumentech vyjádřila pracovní skupina zřízená podle článku 29. Zaprvé, jak tato skupina zdůraznila v stanovisku č. 8/2010, které se týká použitelných právních předpisů, cílem čl. 28 odst. 6 není nic jiného než „zmírnit možný rozpor mezi použitelným právem a příslušností orgánů dozoru, který se může projevit v oblasti ochrany údajů na vnitřním trhu" [39]. Přestože je v tomto stanovisku výslovně uvedeno, že „[…] v případě použitelnosti práva na ochranu údajů jiného členského státu je orgán dozoru způsobilý vykonávat na svém území všechny pravomoci, které mu přiznává jeho vnitrostátní právní řád", současně jsou vyjádřeny i vážné pochybnosti týkající se rozsahu pravomocí, jež orgánům dozoru v této oblasti přísluší [40]. Pracovní skupina zřízená podle článku 29 se totiž na žádost Komise dále zabývala úvahami týkajícími se rozporu mezi použitelným právem a příslušností a svůj postoj k této otázce poté upřesnila ve své zprávě o praktickém provádění čl. 28 odst. 6 [41]. Pracovní skupina dospěla k závěru, že nastane-li takováto rozporná situace, daný orgán musí použít procesní a správní ustanovení svého vlastního právního řádu, zatímco hmotněprávní aspekty ochrany údajů spadají do pravomoci členského státu, jehož právní předpisy jsou považovány za použitelné [42].

63. Výše uvedené úvahy se týkají zvláštního právního kontextu, do něhož unijní právo zasahuje prostřednictvím nástroje, který má podobu směrnice, což znamená, že právním předpisům členských států může být ponechán volný prostor, zejména co se týče úpravy sankcí, jež mohou ukládat orgány dozoru, a možností těchto sankcí [43]. Vzhledem k neexistenci jasného právního rámce a záruk, které by zajistily úzkou spolupráci při výkladu protiprávních činů a rovnocennosti sankcí [44], by tedy bylo jen stěží možné dosáhnout souladu s požadavky vyplývajícími ze zásad územní svrchovanosti a legality, pokud by rozpor mezi příslušným orgánem a použitelným právem mohl vést buď k tomu, že by byly ukládány sankce podle práva státu místního orgánu dozoru – přičemž by se mohlo stát, že tyto sankce nebudou stanoveny právním řádem členského státu, jehož právní předpisy budou použitelné na dané zpracování údajů – nebo k tomu, že místní orgán dozoru bude uplatňovat sankční právo jiného členského státu.

39 — Stanovisko č. 8/2010, které se týká použitelných právních předpisů, s. 29.

40 — Stanovisko č. 8/2010 pracovní skupiny zřízené podle článku 29 totiž na jednu stranu zdůrazňuje, že předmětem spolupráce mezi orgány dozoru zjevně není pouze výměna informací, nýbrž i „projednávání přeshraničních stížností, získávání důkazů pro jiné orgány v oblasti ochrany údajů nebo ukládání sankcí" (s. 31). Současně jsou však v tomto stanovisku vyjádřeny i vážné pochybnosti ohledně rozsahu pravomocí, jež musí vykonávat jednotlivé orgány pro ochranu údajů: „zejména do jaké míry vykonává místní orgán pro ochranu údajů své pravomoci, pokud jde o uplatňování hmotných zásad a ukládání sankcí? Měl by omezit výkon svých pravomocí pouze na ověření skutečností? Je oprávněn přijímat předběžná prováděcí opatření či snad dokonce i konečná opatření? Může uplatňovat svůj vlastní výklad ustanovení použitelného práva, nebo je to výsadou orgánu pro ochranu údajů členského státu, jehož právo je považováno za použitelné? […]" (s. 30).

41 — Advice paper on the practical implementation of the Article 28(6) of the Directive 95/46/EC, Ref. Ares (2011)444105, ze dne 20. dubna 2011.

42 — Tamtéž, s. 31. Pro tyto účely je velmi názorný příklad, který je uveden ve zmíněném stanovisku pod č. 10 a podle něhož hypotetický případ, kdy by bylo německé právo použitelné na zpracování údajů provedené ve Spojeném království, znamená, že „orgán dozoru Spojeného království musí mít pravomoc provádět šetření v prostorách nacházejících se na území Spojeného království a vyvodit z něj závěry pro německý orgán dozoru. Německému orgánu dozoru musí být umožněno uložit sankci správci údajů usazenému v Německu na základě výsledků získaných od orgánu dozoru ze Spojeného království".

43 — Tuto skutečnost uznává i bod 9 odůvodnění směrnice. V tomto ohledu viz dokument vypracovaný Agenturou Evropské unie pro základní práva, *Data Protection in the European Union: the role of National Data Protection Authorities*, 2010, v němž jsou uvedeny jednotlivé pravomoci, jež přísluší orgánům dozoru v členských státech.

44 — V tomto směru nelze popřít význam a novátorství unijního práva týkajícího se ochrany údajů, projevující se v prostoru evropské správy. Pokud uspěje návrh budoucího všeobecného nařízení o ochraně údajů, bude to v dané oblasti znamenat významný mezník, zejména v souvislosti se zavedením složitého a propracovaného systému spolupráce, soudržnosti a rozdělení odpovědnosti mezi jednotlivé orgány dozoru.

64. K odlišnému závěru nemůže ostatně vést ani návrh, aby byl uplatněn *per analogiam* rozsudek Soudního dvora vydaný ve věci UPC DTH [45], který přednesly maďarská vláda a maďarský Úřad pro ochranu údajů s cílem odůvodnit příslušnost tohoto úřadu ukládat sankce ve věci, jíž se nyní zabýváme. Ve výše uvedeném rozsudku, který se týkal výkladu určitých nástrojů předpisového rámce pro elektronické komunikace [46], Soudní dvůr prohlásil, že „vedení správního řízení týkajícího se tržního dohledu nad takovými službami elektronických komunikací […] přísluší orgánům členského státu, ve kterém mají bydliště příjemci uvedených služeb“ [47].

65. V odpověď na tento argument postačí uvést, že ponecháme-li stranou okolnost, že se výše uvedený výklad týká situace volného pohybu služeb a spadá do právního rámce, který se svými cíli a svou strukturou značně odlišuje od právního rámce, jímž se zabýváme v projednávané věci, za důležitější je třeba považovat to, že zmíněné úvahy byly předneseny v situaci, v níž neexistoval spor ohledně použitelného práva [48].

66. Ze všech výše uvedených důvodů mám tedy za to, že za současného stavu unijního práva musí být sedmá z předběžných otázek, jež pokládá Kúria, zodpovězena takto:

Pro případ, že vnitrostátní soud určí na základě kritéria stanoveného v čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice 95/46, že jeho vnitrostátní právo není použitelné, musí být čl. 28 odst. 6 uvedené směrnice vykládán v tom smyslu, že ukládání sankcí za protiprávní činy související se zpracováním údajů přísluší orgánu dozoru členského státu, jehož právo je použitelné; bez ohledu na to je místní orgán dozoru oprávněn vykonávat na svém území všechny pravomoci vyjmenované v čl. 28 odst. 3, v souladu s podmínkami definovanými jeho vnitrostátním právem.

C – *K pojmu „zpracování“ údajů (osmá předběžná otázka)*

67. Osmá předběžná otázka, kterou položil předkládající soud Soudnímu dvoru, zní takto: „Lze považovat pojem ‚adatfeldolgozás‘ [technické zpracování údajů] použitý jak v čl. 4 odst. 1 písm. a), tak v čl. 28 odst. 6 [maďarského znění] směrnice o ochraně údajů, za shodný s pojmem ‚adatkezelés‘ [zpracování údajů] použitým v terminologii této směrnice?“

68. Všechna vyjádření, která byla přednesena Soudnímu dvoru, dospěla shodně k závěru, že terminologický rozdíl, na nějž upozorňuje předkládací usnesení, je irelevantní.

69. V ustanoveních směrnice 95/46 je systematicky používán pouze výraz „[adat]feldolgozás“, jímž se odkazuje na pojem „zpracování údajů“ v té podobě, v jaké jej definuje čl. 2 písm. b) směrnice. Výrazy „adatkezelés“ a „adatfeldolgozás“ [49] jsou rozlišovány pouze v informačním zákoně, v němž je posledně uvedený pojem definován jako „výkon technických úkolů ve vztahu k úkonům zpracování údajů […]“ [50].

45 — C-475/12, EU:C:2014:285.

46 — Zejména směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES ze dne 7. března 2002 o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (Úř. věst. L 108, s. 21; Zvl. vyd. 13/29, s. 337), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/140/ES ze dne 25. listopadu 2009 (autorizační směrnice) (Úř. věst. L 337, s. 37); a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (Úř. věst. L 108, s. 33; Zvl. vyd. 13/29, s. 349), ve znění směrnice 2009/140.

47 — Rozsudek UPC DTH, C-475/12, EU:C:2014:258, bod 88.

48 — Sankce, která byla uložena ve výše uvedené věci, byla totiž důsledkem skutečnosti, že dotčená společnost odmítla poskytnout informace vnitrostátnímu orgánu pro média a komunikace. Soudní dvůr prohlásil, že „podle čl. 11 odst. 1 písm. b) autorizační směrnice […] mohou vnitrostátní orgány od podniků požadovat informace, které jsou přiměřené a objektivně odůvodněné k tomu, aby jim umožňovaly ověřit dodržování podmínek týkajících se ochrany spotřebitele, když obdržely stížnost nebo vedou šetření z vlastního podnětu“, tamtéž, bod 85.

49 — Ve směrnici je uváděno pouze slovo odvozené z výrazu „adatkezelés“, které znamená správce údajů.

50 — Ustanovení § 3 odst. 17 informačního zákona. § 3 odst. 10 informačního zákona definuje pojem „adatkezelés“ v širokém smyslu, který se v podstatě shoduje se smyslem pojmu „zpracování údajů“, definovaného v čl. 2 písm. b) směrnice.

70. Definice pojmu „[adat]feldolgozás“ obsaženého v čl. 2 písm. b) směrnice a použitého jak v čl. 4 odst. 1 písm. a), tak v čl. 28 odst. 6, je tedy velmi široká a zahrnuje veškeré operace související s osobními údaji bez ohledu na to, zda jsou uskutečňovány *prostřednictvím* automatizovaných postupů. Tento široký pojem „zpracování“ tedy zahrnuje i užší pojem „výkon technických úkolů ve vztahu k úkonům zpracování údajů“.

71. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby na osmou předběžnou otázku odpověděl následujícím způsobem:

Pojem „adatfeldolgozás“, který je použit v čl. 4 odst. 1 písm. a) a v čl. 28 odst. 6 maďarského znění směrnice, musí být vykládán v tom smyslu, že zahrnuje jak zpracování údajů v širokém slova smyslu, tak výkon technických úkolů ve vztahu k úkonům zpracování údajů.

V – Závěry

72. Vzhledem k výše uvedeným argumentům navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky, které položil Kúria, takto:

„1) Článek 4 odst. 1 písm. a) směrnice 95/46 brání tomu, aby mohl maďarský Úřad pro ochranu údajů použít maďarské právo na správce údajů usazeného výlučně v jiném členském státě. Pojem ‚usazení‘ má být pro tyto účely vykládán ve smyslu existence stálého zařízení jakékoli právní formy, jehož prostřednictvím je účinně a skutečně vykonávána určitá činnost. Jediný zástupce může být považován za stabilní zařízení, pokud se vyznačuje dostatečnou úrovní stálosti, což je dáno existencí lidských a technických prostředků nezbytných k tomu, aby mohly být poskytovány konkrétní služby.

Další faktory, např. místo, z něhož byly uloženy údaje, státní příslušnost dotčených osob, místo bydliště vlastníků podniku, který je správcem údajů, nebo okolnost, že služba poskytovaná tímto správcem údajů je směřována na území jiného členského státu, nemají přímý a rozhodující dopad na určení použitelného práva, i když mohou představovat nepřímé důkazy skutečné a účinné povahy výkonu dané činnosti – pro účely určení místa provozovny – a zejména pro účely určení toho, zda bylo zpracování údajů prováděno v rámci činností dané provozovny.

2) Pro případ, že vnitrostátní soud určí na základě kritéria stanoveného v čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice 95/46, že jeho vnitrostátní právo není použitelné, musí být čl. 28 odst. 6 uvedené směrnice vykládán v tom smyslu, že ukládání sankcí za protiprávní činy související se zpracováním údajů přísluší orgánu dozoru členského státu, jehož právo je použitelné; bez ohledu na to je místní orgán dozoru oprávněn vykonávat na svém území všechny pravomoci vyjmenované v čl. 28 odst. 3, a to v souladu s podmínkami definovanými jeho vnitrostátním právem.

3) Pojem ‚adatfeldolgozás‘, který je použit v čl. 4 odst. 1 písm. a) a v čl. 28 odst. 6 maďarského znění směrnice 95/46, musí být vykládán v tom smyslu, že zahrnuje jak zpracování údajů v širokém slova smyslu, tak výkon technických úkolů ve vztahu k úkonům zpracování údajů.“