

**Predmet C-638/23****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

24. listopada 2023.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Verwaltungsgerichtshof (Austrija)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

23. kolovoza 2023.

**Podnositelj revizije:**

Amt der Tiroler Landesregierung

**Predmet glavnog postupka**

Revizija presude Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud, Austrija) u pogledu prava o zaštiti podataka

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Tumačenje Uredbe (EU) 2016/679, članak 267. UFEU-a

**Prethodno pitanje**

Treba li članak 4. točku 7. Uredbe (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka – OUZP) tumačiti na način da mu se protivi primjena odredbe nacionalnog prava (kao što je to u ovom slučaju članak 2. stavak 1. Tiroler Datenverarbeitungsgesetz (Zakon savezne zemlje Tirol o obradi podataka)) kojom se predviđa određeni voditelj obrade u smislu drugog dijela članka 4. točke 7. OUZP-a, ali

– taj voditelj obrade samo je služba (kao što je to u ovom slučaju Amt der Tiroler Landesregierung (Ured vlade savezne zemlje Tirol)) koja je uređena zakonom, ali nije ni fizička ni pravna osoba, a u ovom slučaju nije ni tijelo javne

vlasti, nego samo pomaže tom tijelu i nema vlastitu (djelomičnu) pravnu sposobnost;

– on se imenuje bez upućivanja na konkretnu obradu osobnih podataka i stoga pravom države članice nisu utvrđeni svrhe i sredstva konkretne obrade osobnih podataka;

– on u konkretnom slučaju ni sam ni zajedno s drugima nije odredio svrhe i sredstva dotične obrade osobnih podataka?

### **Navedene odredbe prava Unije**

Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (u daljnjem tekstu: OUZP), članak 4. točka 7., članak 5., članak 9., članak 26.

### **Navedene odredbe nacionalnog prava**

Bundesverfassungsgesetz betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien (Ämter-der-Landesregierungen-Bundesverfassungsgesetz) (Savezni ustavni zakon o načelima uspostave ureda vlada saveznih zemalja osim ureda vlade Beča i upravljanja njima) (Savezni ustavni zakon o uredima vlada saveznih zemalja – BVG ÄmterLReg), članci 1. do 3.

Članak 1. stavak 1. Datenschutzgesetz (Zakon o zaštiti podataka, u daljnjem tekstu: DSG)

Članak 24.f stavak 4. Gesundheitstelematikgesetz 2012 (Zakon o zdravstvenoj telematici iz 2012., u daljnjem tekstu: GTelG iz 2012.), članak 18., članak 24.d stavak 2. točka 3.

Tiroler Landesordnung 1989 (Ustav savezne zemlje Tirol iz 1989.), LGBI. br. 61/1988 u verziji LGBI. br. 71/2019, članci 56. i 58.

Geschäftsordnung des Amtes der Tiroler Landesregierung (Poslovnik Ureda vlade savezne zemlje Tirol), članak 4. stavak 1., članak 10., članak 18.

Zakon savezne zemlje Tirol o obradi podataka (u daljnjem tekstu: TDVG), članak 1., članak 2. stavak 1. točka (a) i članak 2. stavak 3.

## Sažet prikaz činjenica i postupka

- 1 Druga stranka u revizijskom postupku podnijela je 21. prosinca 2021. Datenschutzbehörde (Tijelo za zaštitu podataka, Austrija, u daljnjem tekstu: DSB) pritužbu zbog povrede osobnih podataka povezane s pravom na tajnost u skladu s člankom 1. stavkom 1. DSGVO-a protiv Ureda vlade savezne zemlje Tirol kao druge stranke u postupku povodom pritužbe u vezi s dopisom koji joj je upućen, u kojem je obaviještena o terminima za cijepljenje protiv COVID-a na određenom mjestu koji su za nju rezervirani i pozvana da iskoristi tu ponudu. U tom pogledu druga stranka u revizijskom postupku sumnja da se taj dopis temelji na nezakonitom prijenosu i obradi njezinih podataka koji se odnose na zdravlje.
- 2 U svojem očitovanju od 31. siječnja 2022. Ured vlade savezne zemlje Tirol pojasnio je DSB-u, među ostalim, da je voditelj obrade za slanje tog dopisa u skladu s pravom o zaštiti podataka i da nema zajedničkih voditelja obrade u skladu s člankom 26. OUZP-a.
- 3 Odlukom od 22. kolovoza 2022., u dijelu koji je relevantan za ovaj slučaj, DSB je prihvatio pritužbu zbog povrede osobnih podataka i utvrdio da je Ured vlade savezne zemlje Tirol time povrijedio pravo na tajnost druge stranke u revizijskom postupku. Ured vlade savezne zemlje Tirol ne posjeduje posebno ovlaštenje za pristup središnjem registru cijepljenja u skladu s člankom 24.f stavkom 4. GTelG-a iz 2012., zbog čega je obrada podataka koja je uslijedila bila nezakonita.
- 4 Pobijanom presudom Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) odbio je kao neosnovanu žalbu koju je protiv toga podnio Ured vlade savezne zemlje Tirol.
- 5 Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) u biti je utvrdio da je Ured vlade savezne zemlje Tirol radi određivanja svrhe i sredstava predmetne obrade podataka sastavio „prijedlog” koji je guverner te savezne zemlje zatim „odobrio” uz navođenje kratkih uputa. Ured vlade savezne zemlje Tirol osmislio je postupak slanja dopisa građanima savezne zemlje Tirol, a osobito prijedlog da se svim građanima koji su navršili 18 godina (i još nisu cijepljeni protiv bolesti COVID-19) dostavi „podsjetnik na cijepljenje”, i odredio je sadržaj tog dopisa. Povezivanje boravišta druge stranke u revizijskom postupku s mjestom cijepljenja temelji se na prijedlogu Ureda vlade savezne zemlje Tirol, koji je bio nadležan za njegovu tehničku provedbu. Ured vlade savezne zemlje Tirol više se puta izjasnio kao voditelj obrade osobnih podataka, među ostalim u svojoj izjavi o zaštiti podataka. Savezna zemlja Tirol, preko Ureda vlade savezne zemlje Tirol, angažirala je 19. studenoga 2021. društvo E GmbH za utvrđivanje primatelja „podsjetnika na cijepljenje”. E GmbH prenio je taj ugovor na društvo I GmbH. Radi izvršenja ugovora I GmbH najprije je pronašao sve osobe iz indeksa pacijenata (popis pacijenata – članak 18. GTelG-a iz 2012.) starije od 18 godina s prijavljenom adresom u Tirolu. Nakon toga I GmbH izdvojio je osobe koje su u središnji registar cijepljenja upisane za cijepljenje jednim od cjepiva protiv bolesti COVID-19 odobrenih u Europskoj uniji. Imena i adrese preostalih osoba I GmbH dostavio je Uredu vlade savezne zemlje Tirol 25. studenoga 2021. Druga stranka u

revizijskom postupku nije sudjelovala u obradi njezinih osobnih podataka odnosno nije dala suglasnost.

- 6 S pravnog stajališta već iz članka 2. stavka 1. točke (a) i članka 2. stavka 3. TDVG-a proizlazi da Ured vlade savezne zemlje Tirol treba smatrati voditeljem obrade osobnih podataka o kojoj je riječ u ovom postupku. Za obavljanje uvida u podatke iz indeksa pacijenata i središnjeg registra cijepljenja te objedinjavanje tih podataka po nalogu Ureda vlade savezne zemlje Tirol u skladu s pravom o zaštiti podataka odgovoran je Ured vlade savezne zemlje Tirol. Ured vlade savezne zemlje Tirol u skladu s člankom 18. GTelG-a iz 2012. nije mogao opravdati zakonitost pristupa indeksu pacijenata u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) OUZP-a. Pristup podacima o cijepnom statusu druge stranke u revizijskom postupku u središnjem registru cijepljenja odnosi se na posebnu kategoriju osobnih podataka u smislu članka 9. stavka 1. OUZP-a jer cijepni status može dati informacije o zdravstvenom stanju ispitanika. Obrada podataka o cijepnom statusu bila bi dopuštena samo u slučaju izuzeća od zabrane obrade iz članka 9. stavka 1. OUZP-a u skladu sa stavkom 2. tog članka. Takvo izuzeće ne postoji u ovom slučaju. Ured vlade savezne zemlje Tirol ne posjeduje ovlaštenje za pristup središnjem registru cijepljenja u svrhu slanja „podsjetnika na cijepljenje” u skladu s člankom 24.d stavkom 2. točkom 3. GTelG-a iz 2012. Budući da se utvrđivanje podataka o adresi pristupanjem indeksu pacijenata i središnjem registru cijepljenja pokazalo nezakonitim, nezakonita je i njihova daljnja uporaba za adresiranje i slanje „podsjetnika na cijepljenje”.
- 7 Protiv te presude Ured vlade savezne zemlje Tirol podnio je izvanrednu reviziju o kojoj je riječ u ovom slučaju. DSB je u pretdsudskom postupku koji je pokrenuo Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija) dostavio odgovor na reviziju u kojem zahtijeva odbacivanje ili, podredno, odbijanje revizije.

#### **Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 8 U vezi s obradom podataka o kojoj je riječ treba pojasniti smatra li se Ured vlade savezne zemlje Tirol voditeljem obrade u smislu članka 4. točke 7. OUZP-a.
- 9 U skladu s definicijom u članku 4. točki 7. OUZP-a voditelj obrade znači fizička ili pravna osoba, tijelo javne vlasti, agencija ili drugo tijelo koje samo ili zajedno s drugima određuje svrhe i sredstva obrade osobnih podataka; kada su svrhe i sredstva takve obrade utvrđeni pravom Unije ili pravom države članice, voditelj obrade ili posebni kriteriji za njegovo imenovanje mogu se predvidjeti pravom Unije ili pravom države članice.
- 10 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda pojam voditelja obrade široko je definiran kako bi se osigurala učinkovita i potpuna zaštita ispitanika. Pojam se može odnositi i na više sudionika u obradi podataka. Svaka osoba koja u vlastite svrhe utječe na obradu osobnih podataka i stoga sudjeluje u određivanju svrha i sredstava te obrade može se smatrati voditeljem obrade. Suprotno tomu, osoba se ne može smatrati voditeljem obrade ni za prethodne ni za kasnije faze lanca

obrade čije svrhe ili sredstva ne određuje. Odgovornost je ograničena na skup postupaka obrade podataka čije svrhe i sredstva ta osoba stvarno određuje. Svrhe i sredstva obrade u skladu s primjenjivim propisima ne moraju se (nužno) odrediti u pisanim uputama. Voditeljem obrade može se smatrati osoba koja pridonosi određivanju svrha i sredstava obrade podataka (vidjeti u tom pogledu presudu Verwaltungsgerichtshofa (Visoki upravni sud) od 27. lipnja 2023., Ro 2023/04/0013, t. 21. do 23., uz upućivanje na presude Suda od 29. srpnja 2019., C-40/17, Fashion ID, ECLI:EU:C:2019:629, t. 66. do 70., 74. i 85.; od 5. lipnja 2018., C-210/16, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, ECLI:EU:C:2018:388, t. 31. i od 10. srpnja 2018., C-25/17, Jehovan Todistajat, ECLI:EU:C:2018:551, t. 67.).

- 11 U skladu s utvrđenjima Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud) Ured vlade savezne zemlje Tirol sastavio je samo „prijedlog” svrhe (povećanje stope procijepljenosti) i sredstava obrade podataka (ciljano pozivanje osoba s boravištem u Tirolu koje su navršile 18 godina i još nisu cijepljene protiv bolesti COVID-19 na temelju podataka iz središnjeg registra cijepljenja i indeksa pacijenata, za što će savezna zemlja Tirol, preko Ureda vlade savezne zemlje Tirol, angažirati društvo E GmbH, kao i povezivanje podataka o boravištu ispitanika s predloženim mjestom cijepljenja), koji je zatim „odobrio” guverner te savezne zemlje, koji u skladu s člankom 58. Ustava savezne zemlje Tirol iz 1989. obavlja i funkciju predstojnika Ureda vlade savezne zemlje Tirol te u skladu s člankom 56. stavkom 1. navedenog ustava zastupa saveznu zemlju Tirol.
- 12 Iz toga proizlazi da je svrhu i sredstva obrade osobnih podataka odredio isključivo guverner kao zastupnik savezne zemlje Tirol, a ne (i) Ured vlade savezne zemlje Tirol. Iz utvrđenih činjenica ne proizlaze pokazatelji za to da je u ovom slučaju Ured vlade savezne zemlje Tirol sam ili zajedno s guvernerom, barem u pojedinim fazama obrade podataka, odredio svrhe i sredstva obrade podataka ili barem u vlastite svrhe pridonio tom određivanju te da je Ured vlade savezne zemlje Tirol odgovoran barem za dio obrade podataka uz guvernera kao drugog sudionika. Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) stoga smatra da Ured vlade savezne zemlje Tirol već zbog toga nije voditelj obrade u smislu prvog dijela članka 4. točke 7. OUZP-a.
- 13 Međutim, Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) temelji kvalifikaciju Ureda vlade savezne zemlje Tirol kao voditelja obrade i na njegovu imenovanju voditeljem obrade u članku 2. stavku 1. točki (a) i članku 2. stavku 3. TDVG-a.
- 14 Stoga treba pojasniti je li na temelju te zakonske odredbe Ured vlade savezne zemlje Tirol, neovisno o tome što se već zato što ne određuje svrhe i sredstva obrade osobnih podataka ne smatra voditeljem obrade u skladu s prvim dijelom članka 4. točke 7. OUZP-a, mogao biti pravovaljano imenovan voditeljem obrade u smislu drugog dijela članka 4. točke 7. OUZP-a.
- 15 U načelu Ured vlade savezne zemlje Tirol nema ni funkciju institucije ni vlastitu pravnu osobnost. Zakonodavac savezne zemlje može u pojedinačnom slučaju



Uredu vlade savezne zemlje Tirol povjeriti zadaće tijela javne vlasti i tako propisati da je riječ o tijelu javne vlasti, ali to nije primjenjivo u pogledu sastavljanja i slanja dopisa o kojem je riječ u ovom slučaju drugoj stranci u revizijskom postupku.

- 16 U tom dopisu drugoj stranci u revizijskom postupku nije propisana pravna obveza cijepljenja protiv COVID-a, nego je ta stranka pozvana na cijepljenje protiv COVID-a u jednom od nekoliko istodobno ponuđenih termina na određenom mjestu. Dopis nije službeni akt niti je povezan sa službenim aktom jer ne služi za pripremu, dopunu ili provedbu takvog akta.
- 17 Stoga Ured vlade savezne zemlje Tirol nije ni fizička ni pravna osoba niti je riječ o tijelu javne vlasti u odnosu na obradu osobnih podataka druge stranke u revizijskom postupku o kojoj je riječ u ovom slučaju. Naprotiv, u ovom slučaju samo pomaže tom tijelu u okviru upravljanja privatnim sektorom i nema (djelomičnu) pravnu osobnost.
- 18 U tom pogledu postavlja se pitanje o tome smatra li se i služba koja samo pomaže tijelu javne vlasti i nema vlastitu (djelomičnu) pravnu sposobnost, kao što je to u ovom slučaju Ured vlade savezne zemlje Tirol, „agencijom ili drugim tijelom” u smislu prvog dijela članka 4. točke 7. OUZP-a i može li se stoga u skladu s pravom države članice predvidjeti kao voditelj obrade u smislu drugog dijela članka 4. točke 7. OUZP-a.
- 19 U OUZP-u se u pogledu smisla i opsega pojmova iz njegova članka 4. točke 7., osobito pojmova „agencija” i „drugo tijelo”, ne upućuje na pravo država članica, zbog čega te pojmove treba tumačiti autonomno i ujednačeno.
- 20 Pojmovi „agencija” i „drugo tijelo”, koji se ne spominju samo u prvom dijelu članka 4. točke 7. OUZP-a, nego se u članku 4. OUZP-a upotrebljavaju i u vezi s definicijama pojmova „izvršitelj obrade” (točka 8.), „primatelj” (točka 9.) i „treća strana” (točka 10.), nisu pobliže definirani u OUZP-u.
- 21 U skladu s člankom 24. stavkom 1. OUZP-a voditelj obrade odgovoran je za primjenu prava o zaštiti podataka. On je stoga u načelu obavezan provoditi odgovarajuće tehničke i organizacijske mjere kako bi osigurao da se obrada provodi u skladu s Uredbom te, prema potrebi, preispitivati i ažurirati te mjere.
- 22 Postojanje pravne osobnosti odnosno (djelomične) pravne sposobnosti kao preduvjeta za „agenciju ili drugo tijelo” prije svega bi odgovaralo cilju članka 4. točke 7. OUZP-a, odnosno osiguravanju učinkovite i potpune zaštite ispitanika. Prema mišljenju Europskog odbora za zaštitu podataka voditelj obrade ne sudjeluje samo u određivanju svrha i sredstava obrade osobnih podataka, nego treba moći provoditi stvarni nadzor (vidjeti njegove Smjernice 07/2020 o pojmovima voditelja i izvršitelja obrade u Općoj uredbi o zaštiti podataka, verzija 2.0 od 7. srpnja 2021., t. 23.). Potpuna zaštita ispitanika učinkovita je samo ako je voditelju obrade zapravo omogućeno da provodi potrebne mjere, da ne obavlja zabranjene djelatnosti te da poštuje obveze utvrđene OUZP-om i mjerodavna

načela obrade podataka. To znači da bi voditelj obrade trebao imati barem djelomičnu pravnu sposobnost.

- 23 Međutim, protiv takve definicije pojma kojom se zahtijeva postojanje pravne osobnosti moglo bi se istaknuti da su „agencija ili drugo tijelo” ionako već obuhvaćeni pojmom „pravna osoba” iz prvog dijela članka 4. točke 7. OUZP-a.
- 24 Ukratko, Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) ne može jasno odrediti podrazumijevaju li „agencija ili drugo tijelo” u smislu članka 4. točke 7. OUZP-a pravnu osobnost i može li se Ured vlade savezne zemlje Tirol, koji nije ni fizička ni pravna osoba, a u ovom slučaju nije ni tijelo javne vlasti, u skladu s pravom države članice stvarno predvidjeti kao voditelj obrade u smislu drugog dijela članka 4. točke 7. OUZP-a.
- 25 Europski odbor za zaštitu podataka smatra da je za određivanje toga tko djeluje kao voditelj obrade odlučujuće izričito utvrđenje voditelja obrade u zakonu (vidjeti njegove Smjernice 07/2020 o pojmovima voditelja i izvršitelja obrade u Općoj uredbi o zaštiti podataka, verzija 2.0 od 7. srpnja 2021., t. 23.).
- 26 Ured vlade savezne zemlje Tirol imenovan je voditeljem obrade u članku 2. TDVG-a bez upućivanja na konkretnu obradu osobnih podataka koju obavlja savezna zemlja Tirol, a osobito ne na obradu osobnih podataka radi sastavljanja i slanja dopisa kao što je onaj upućen drugoj stranci u revizijskom postupku. Naprotiv, u okviru imenovanja Ureda vlade savezne zemlje Tirol voditeljem obrade u članku 2. TDVG-a općenito se upućuje na obradu podataka, ali se ne navodi o kakvoj je obradi konkretno riječ. U nedostatku upućivanja na konkretnu obradu podataka u TDVG-u se ne utvrđuju ni svrha ni sredstva pojedinačne obrade osobnih podataka koju savezna zemlja Tirol obavlja ili naručuje sama, za drugog voditelja obrade koji nije Ured vlade savezne zemlje Tirol ili za određene voditelje obrade.
- 27 Nije jasno koliko je nužno da su u pravu država članica utvrđeni svrhe i sredstva obrade podataka u smislu drugog dijela članka 4. točke 7. OUZP-a kako bi se voditelj obrade mogao predvidjeti u skladu s pravom država članica te je li stoga imenovanje Ureda vlade savezne zemlje Tirol voditeljem obrade u članku 2. TDVG-a bez upućivanja na konkretnu obradu osobnih podataka i utvrđivanja svrhe i sredstava te konkretne obrade podataka u skladu s člankom 4. točkom 7. OUZP-a i obvezujuće za nadzorno tijelo odnosno sudove u postupku povodom pritužbe u smislu članka 77. OUZP-a.
- 28 Upućivanje na konkretnu obradu podataka prilikom zakonskog imenovanja voditelja obrade u skladu s drugim dijelom članka 4. točke 7. OUZP-a relevantno je, prije svega, u pogledu uvjeta dopuštenosti iz članka 6. stavka 1. točaka (c) i (e) OUZP-a. U skladu s njima obrada je zakonita ako je nužna radi poštovanja pravnih obveza voditelja obrade (točka (c)) ili ako je nužna za izvršavanje zadaće od javnog interesa ili pri izvršavanju službene ovlasti voditelja obrade (točka (e)).

- 29 Osim toga, na temelju uvjeta dopuštenosti iz članka 6. stavka 1. točaka (c) i (e) OUZP-a koji su bitni za ovaj slučaj i cilja članka 4. točke 7. OUZP-a, odnosno osiguravanja učinkovite i potpune zaštite ispitanika, valja zaključiti da se u skladu s pravom država članica voditeljem obrade može imenovati samo netko tko je zakonski ovlašten i tko zapravo može određivati svrhe i sredstva konkretne obrade osobnih podataka (ili sudjelovati u određivanju), provoditi stvarni nadzor te provoditi potrebne mjere, ne obavljati zabranjene djelatnosti i poštovati obveze utvrđene OUZP-om i mjerodavna načela obrade podataka.
- 30 Kao što se to navodi u točkama 9. do 12., Ured vlade savezne zemlje Tirol nije odredio svrhe i sredstva obrade podataka niti je barem u vlastite svrhe pridonio tom određivanju, čak ni u pojedinim fazama obrade osobnih podataka na kojoj se temeljio dopis upućen drugoj stranci u revizijskom postupku. U takvom slučaju Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) ima dvojbe u pogledu toga može li se Ured vlade savezne zemlje Tirol u skladu s pravom države članice predvidjeti kao voditelj obrade u smislu drugog dijela članka 4. točke 7. OUZP-a.