

Věc C-807/21

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

21. prosince 2021

Předkládající soud:

Kammergericht [Berlin] (Německo)

Datum předkládacího rozhodnutí:

6. prosince 2021

Obviněná:

Deutsche Wohnen SE

Stěžovatel:

Staatsanwaltschaft Berlin

Předmět původního řízení

Řízení o udělení peněžité sankce vedené proti obviněné jakožto podniku pro porušení ochrany osobních údajů

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU se týká výkladu článku 83 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) (dále jen „GDPR“), pokud jde o přičitatelnost přestupků podnikům

Předběžné otázky

1. Musí být čl. 83 odst. 4 až 6 GDPR vykládán v tom smyslu, že do vnitrostátního práva začleňuje funkční pojem podniku odpovídající článkům 101

a 102 SFEU a zásadu zástupné odpovědnosti, což má za následek, že při rozšíření zásady identifikace, ze které vychází § 30 [Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (zákon o přestupcích)], lze řízení o uložení peněžité sankce vést přímo proti podniku a pro účely uložení pokuty není třeba konstatovat, že došlo k přestupku spáchanému identifikovanou fyzickou osobou, který popřípadě naplňuje všechny objektivní i subjektivní znaky deliktu?

2. V případě kladné odpovědi na první otázku: Musí být čl. 83 odst. 4 až 6 GDPR vykládán v tom smyslu, že je nutné, aby se podnik prostřednictvím zaměstnance zaviněně dopustil protiprávního jednání [viz článek 23 nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy], nebo pro účely uložení pokuty podniku v zásadě postačuje již objektivní porušení povinnosti (*strict liability*), které mu lze přičíst?

Uváděná ustanovení unijního práva

Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU), čl. 26 odst. 1, články 101, 102 a 132

Nařízení 2016/679, body 9 až 11, 13, 129, 148 a 150 odůvodnění, čl. 4 bod 7, čl. 5 odst. 1 písm. a), c) a e), čl. 6 odst. 1, čl. 25 odst. 1, článek 83;

Nařízení č. 1/2003, článek 23;

Nařízení č. 2532/98;

Směrnice 95/46, čl. 2 písm. d)

Uváděná ustanovení vnitrostátního práva

Grundgesetz (Základní zákon, dále jen „GG“), článek 1, čl. 23 odst. 1 třetí věta, čl. 79 odst. 3 a čl. 103 odst. 2;

Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (zákon o přestupcích, dále jen „OWiG“), § 9, § 17, § 30, § 35, § 36, § 46 odst. 1, § 56 až § 58, § 66 odst. 1, § 87, § 88, § 99 a § 100;

Bundesdatenschutzgesetz (spolkový zákon o ochraně údajů, dále jen „BDSG“), § 41 odst. 1 a 2;

Strafprozessordnung (trestní řád, dále jen „StPO“), § 206

Stručné shrnutí skutkového stavu a řízení

- 1 Obviněný podnik je společnost podnikající v oblasti nemovitostí, která je kotovaná na burze a má sídlo Berlíně. Prostřednictvím kapitálových účastí

nepřímou drží kolem 163 000 bytových jednotek a 3 000 komerčních prostor. Vlastníky těchto jednotek a prostor jsou dceřiné společnosti, které s obviněným podnikem tvoří skupinu, takzvané vlastnické společnosti, které uskutečňují běžnou provozní činnost. Podnikatelská činnost obviněného podniku se soustředí na ústřední řízení. Vlastnické společnosti pronajímají bytové jednotky a komerční prostory, které jsou spravovány dalšími společnostmi skupiny, takzvanými servisními společnostmi.

- 2 V rámci své podnikatelské činnosti obviněný podnik a společnosti, které jsou součástí jeho skupiny, rovněž zpracovávají osobní údaje nájemkyň a nájemců daných bytových jednotek a komerčních prostor, například v rámci nového pronájmu objektů nebo běžné správy stávajících nájemních vztahů. V případě těchto údajů se jedná mj. o průkazy totožnosti, daňové údaje a údaje související se sociálním zabezpečením a zdravotním pojištěním, jakož i údaje týkající se předchozích nájemních vztahů.
- 3 Dne 23. června 2017 berlínská pověřenkyně pro ochranu osobních údajů (dále jen „správní orgán“) v rámci kontroly provedené na místě obviněný podnik upozornila na skutečnost, že společnosti, které jsou součástí jeho skupiny, ukládají osobní údaje nájemců v elektronickém archivačním systému, u něhož nelze ověřit, zda je dané uložení nezbytné a zda je zaručeno, že dojde k výmazu údajů, které již nejsou nezbytné. Správní orgán obviněný podnik následně vyzval, aby do konce roku 2017 z elektronického archivačního systému vymazal dokumenty. Obviněný podnik tak odmítl učinit s poukazem, že výmaz není možný z technických ani právních důvodů. Výmaz daných dokumentů podle něj především nejprve vyžaduje převedení údajů ze starého archivu do nového archivačního systému, který splňuje zákonné povinnosti, stanovené, pokud jde o uchovávání dokladů, předpisy obchodního a daňového práva. Následně mezi obviněným podnikem a správním orgánem ohledně příkazu k výmazu proběhla ústní i písemná komunikace.
- 4 Dne 5. března 2020 správní orgán provedl kontrolu v ústředí skupiny daného podniku, při které bylo pořízeno celkem šestnáct vzorků uchovávaných údajů. Obviněný podnik správnímu orgánu sdělil, že kritizovaný archivační systém již byl vyřazen z provozu a že má být neprodleně provedena migrace dat do nového systému. V rozhodnutí o uložení peněžitě sankce vydaném dne 30. října 2020 je obviněnému podniku vytýkáno, že mezi 25. květnem 2018 a 5. březnem 2019 úmyslně nepřijal opatření nezbytná za účelem umožnění pravidelného vymazávání údajů nájemců, které již nejsou zapotřebí nebo jsou v jiném ohledu uloženy neoprávněně. Dále je mu vytýkáno, že stále uchovával osobní údaje nejméně patnácti blíže určených nájemců, ačkoli bylo známo, že to není nebo již není nezbytné. Správní orgán stanovil správní pokutu ve výši 14 385 000 eur za úmyslné porušení čl. 25 odst. 1 a čl. 5 odst. 1 písm. a), c) a e) GDPR a patnáct dalších správních pokut za porušení čl. 6 odst. 1 GDPR, jejichž výše činila mezi 3 000 a 17 000 eur.

- 5 Na základě opravného prostředku podaného obviněným podnikem Landgericht Berlin (zemský soud v Berlíně, Německo) dané řízení zastavil na základě § 46 odst. 1 OWiG ve spojení s § 206a StPO, a to s odůvodněním, že právnická osoba nemůže být obviněným v řízení o uložení peněžité sankce, a to ani v řízení vedeném podle článku 83 GDPR. Přestupku se podle něj tak, aby mohl být sankcionován, může dopustit pouze fyzická osoba. Právnické osobě lze pouze přičíst jednání členů jejích orgánů nebo jejích zástupců. V řízení o uložení peněžité sankce tedy právnická osoba může být pouze vedlejším účastníkem. Uložení správní pokuty právnické osobě je taxativně upraveno v § 30 OWiG, který se na základě § 41 odst. 1 BDSG použije i na protiprávní jednání uvedená v čl. 83 odst. 4 až 6 GDPR. Podle uvedeného ustanovení [OWiG] lze právnické osobě správní pokutu stanovit buď v rámci jediného řízení, pokud je proti členu orgánu nebo zástupci, tedy fyzické osobě, vedeno řízení o uložení peněžité sankce, nebo podle § 30 odst. 4 OWiG v samostatném řízení. V případě uvedeném v § 30 odst. 4 OWiG je ale vyžadováno, aby vůbec nebylo zahájeno řízení proti členu orgánu nebo zástupci právnické osoby nebo aby bylo zahájené řízení zastaveno. Protože se právnická osoba nemůže dopustit přestupku, musí však být i v samostatném řízení konstatováno, že došlo k sankcionovatelnému přestupku člena orgánu právnické osoby. Přímá odpovědnost podniků kodifikovaná v článku 83 GDPR je v rozporu se zásadou odpovědnosti za zavinění zakotvenou v německém právu, a nelze ji tedy uplatňovat.
- 6 Staatsanwaltschaft Berlin (státní zastupitelství v Berlíně, Německo) toto rozhodnutí o zastavení řízení napadlo okamžitou stížností, o které musí v posledním stupni rozhodnout předkládající soud.

Stručné shrnutí odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 7 Pro projednávání spor má rozhodující význam otázka, zda lze řízení o uložení peněžité sankce vést přímo proti podniku, nebo zda uložení správní pokuty podniku, který je „účastníkem“ nebo „vedlejším účastníkem“ řízení, podle § 30 odst. 1 OWiG přichází v úvahu pouze tehdy, pokud se fyzická osoba jakožto takzvaný zástupce dopustila činu zakládajícího odpovědnost podniku (tzv. „*Anlasstat*“), který je v rozhodnutí o uložení peněžité sankce třeba konkrétně specifikovat.
- 8 Rozhodnutí o uložení peněžité sankce musí podle § 66 odst. 1 OWiG obsahovat „označení činu, který je obviněnému kladen za vinu, čas a místo jeho spáchání, zákonné znaky přestupku a použitá ustanovení právních předpisů o ukládání peněžitých sankcí“. Rozhodnutí o uložení peněžité sankce přitom musí formálně i věcně vymezit obvinění (vymezovací funkce) a poskytnout obviněnému dostatek informací o obvinění (informační funkce).
- 9 Podle dosavadní právní úpravy lze podnikům podle § 30 OWiG uložit pokuty (*Verbandsgeldbußen*) pouze v případě, že jim lze přičíst určité přestupky spáchané (pouze) členy jejich vedení, kteří jsou označováni jako „zástupci“. V této

souvislosti je nezbytné, aby zástupce [jak] z hlediska naplnění skutkové podstaty, [tak i] protiprávně a zaviněně porušil normu sankcionovanou peněžitou sankcí.

- 10 V judikatuře Landgericht Bonn (zemský soud v Bonnu, Německo) je zastáván názor, že uplatňování tohoto režimu omezené odpovědnosti je vyloučeno článkem 83 GDPR jakožto přednostně použitelným ustanovením unijního práva. Tento názor je rovněž většinově sdílen v právní literatuře.
- 11 Názor, který převažuje v právní literatuře, z přednostního použití unijního práva dovozuje, že článek 83 GDPR stanoví hlavní normativní zásady ukládání sankcí podnikům. Přiřítání protiprávního jednání se tedy musí řídit kritérii stanovenými unijním právem, a nikoli vnitrostátními zásadami přiřítatelnosti. Členské státy tak v zásadě nesmí ochranu údajů stanovenou nařízením oslabit vnitrostátními pravidly. Unijní právo má, což je historicky dáno snahou o dosažení nenarušené hospodářské soutěže a fungujícího vnitřního trhu podle čl. 26 odst. 1 SFEU a má základ v unijním bankovním právu [článek 132 [SFEU] a nařízení (ES) č. 2532/98] a unijním právem hospodářské soutěže [články 101 a 102 SFEU a nařízení (ES) č. 1/2003], ve srovnání s německým právem zcela jiné struktury postihování protiprávního jednání. Pojem unijního práva „podnik“ uvedený v článcích 101 a 102 SFEU je podle ustálené judikatury Soudního dvora Evropské unie funkčním pojmem. S tímto funkčním pojmem „podniku“ je spjata zásada zástupné odpovědnosti (*Funktionsträgerprinzip*), která je v rozporu s německou zásadou identifikace (*Rechtsträgerprinzip*) (§ 9 a § 30 OWiG). Podstata zásady zástupné odpovědnosti tkví v tom, že podnik (jakožto hospodářská jednotka, která je s ohledem na praktické potřeby chápána široce) nese „hmotnou odpovědnost za sankce“, takže jednání všech zaměstnanců, kteří oprávněně jednají za podnik, musí být i z hlediska právních předpisů o peněžitých sankcích přičteno danému podniku. V této souvislosti není nutné konkrétně specifikovat daného zaměstnance nebo vytýkané jednání.
- 12 Landgericht Bonn (zemský soud v Bonnu) a názor převládající v odborné literatuře vycházejí z těchto argumentů:
- 13 Znění čl. 83 odst. 4 až 6 GDPR hovoří ve prospěch vyloučení § 30 OWiG evropskými právními předpisy o ukládání sankcí v oblasti hospodářské soutěže. Soudní dvůr již rozhodl, že takový podnik, jako je společnost „Facebook Ireland“, je správcem ve smyslu čl. 4 bodu 7 GDPR (rozsudek ze dne 29. července 2019, Fashion ID, C-40/17, EU:C:2019:629). Ačkoli bylo toto rozhodnutí vydáno ohledně čl. 2 písm. d) směrnice 95/46, je třeba vzít je v potaz při výkladu čl. 4 bodu 7 GDPR, který má takřka shodný obsah. Opačný názor tvrdí, že čl. 83 odst. 4 až 6 GDPR upravuje pouze výši peněžité sankce a nemůže tedy rozšířit okruh adresátů peněžité sankce.
- 14 Ve prospěch názoru, že GDPR vychází z unijního práva hospodářské soutěže, Landgericht Bonn (zemský soud v Bonnu) a část právní literatury uvádějí i bod 150 odůvodnění GDPR. V anglickém jazykovém znění nařízení je místo výrazu „Enterprise“ použit výraz „Undertaking“ užívaný pro „podnik“ ve smyslu pojmu

unijního práva hospodářské soutěže. Z toho lze vyvodit, že má být uplatněna zásada zástupné odpovědnosti jakožto evropský sankční model a že se výraz „podnik“ ve smyslu článku 83 GDPR nevztahuje na právní subjekt, nýbrž funkčně na hospodářskou jednotku.

- 15 Stejným směrem se ubírají i body 9 až 11, 13, 129 a 148 odůvodnění GDPR, z nichž lze dovodit snahu o harmonizaci a posílení evropských právních předpisů o ochraně osobních údajů.
- 16 Sledovaná míra harmonizace rovněž hovoří ve prospěch upořádání práva členských států a jejich pravidel o omezené přičitatelnosti odpovědnosti podnikům. Pokud by byl čl. 83 odst. 4 až 6 GDPR navázán na vnitrostátní právní předpisy o odpovědnosti a její přičitatelnosti, mělo by to za následek do značné míry nejednotné ukládání sankcí podnikům, a to z hlediska hmotněprávního dosahu i z hlediska efektivity řízení. S uplatňováním § 30 OWiG a jiných omezení přičitatelnosti stanovených vnitrostátními právními řády je spojeno značné ztížení prosazování práva. V praxi uplatňování § 30 OWiG často brání uložení správních pokut podnikům, a to nikoli pouze v oblasti ochrany údajů, protože v rámci podniku nelze určit interně jednající osoby nebo je lze určit pouze s vynaložením nepřiměřeně velkého úsilí. Právě tyto nevýhody zásady identifikace v oblasti ochrany právem chráněných zájmů, které navíc napomáhají nespravedlivému nerovnému zacházení s podniky, vedly unijního normotvůrce k tomu, že do GDPR zapracoval spravedlivější, účinnější a zkrátka přesvědčivější model založený na zásadě zástupné odpovědnosti.
- 17 Z historicko-systematického porovnání vyplývá, že úroveň harmonizace sledovaná GDPR není minimální, nýbrž spíše úplnou či maximální harmonizací. K závěru o účinku spočívajícím v úplné harmonizaci Soudní dvůr dospěl již v případě směrnice 95/46 a sankčního režimu, který zavedla (rozsudek ze dne 24. listopadu 2011, Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito, C-468/10 a C-469/10, EU:C:2011:777). Ustanovení GDPR, která jsou oproti směrnici podrobnější, potvrzují snahu unijního normotvůrce o co možná nejširší harmonizaci. V důsledku toho se zmenšil legislativní prostor členských států pro uvážení, takže je obtížné si představit, že by takové základní podmínky vzniku odpovědnosti, jako jsou otázky přičitatelnosti, byly ponechány na členských státech. To by totiž vedlo k tomu, že by rovnocenná porušení hmotněprávních předpisů o ochraně údajů v řadě členských států byla sankcionována rozdílně nebo by dokonce nebyla sankcionována vůbec.
- 18 Podle opačného názoru, zastávaného v právní literatuře, je výklad článku 83 GDPR coby normy upravující přímou odpovědnost podniků, která odkazuje na evropské právní předpisy o ukládání sankcí v oblasti hospodářské soutěže, v rozporu s vnitrostátním právem a nadnárodně uznávanými právními zásadami. Podle tohoto názoru článek 83 GDPR nevychází z evropských právních předpisů o ukládání sankcí v oblasti hospodářské soutěže. Ale dokonce, i pokud by tomu tak bylo, nevedlo by to k přednostnímu použití unijního práva. To je totiž omezeno ústavními zásadami, které jsou v čl. 23 odst. 1 třetí větě ve spojení s

čl. 79 odst. 3 GG prohlášeny za „nedotknutelné integrací“. Hodnoty chráněné ústavní identitou stanovenou těmito ustanoveními zahrnují rovněž zásady uvedené v článku 1 GG, tedy povinnost veškerých orgánů státní moci ctít a chránit lidskou důstojnost (čl. 1 odst. 1 druhá věta GG), tudíž i zásadu odpovědnosti za zavinění zakotvenou v čl. 1 odst. 1 GG.

- 19 Ustanovení § 41 odst. 1 první věty BDSG zakazuje vést řízení o udělení peněžitě sankce proti právnickým osobám. Dané ustanovení stanoví, že se na protiprávní jednání uvedená v čl. 83 odst. 4 až 6 GDPR, „nestanoví-li tento zákon jinak“, obdobně použijí ustanovení OWiG. Ustanovení § 41 odst. 1 druhé věty BDSG z uvedeného pravidla výslovně vyjímá § 17, § 35 a § 36 OWiG. Ustanovení § 41 odst. 2 BDSG obsahuje obdobné pravidlo týkající se procesního práva, přičemž vyňaty jsou § 56 až § 58, § 87, § 88, § 99 a § 100 OWiG.
- 20 Odborná právní literatura z toho vyvozuje, že řízení o uložení peněžitě sankce vedené na základě článku 83 GDPR musí nutně respektovat zásady přičitatelnosti a procesní zásady stanovené v § 30 OWiG.
- 21 Předkládající soud v této souvislosti poukazuje na skutečnost, že § 30 OWiG nebyl z odkazu uvedeného v § 41 BDSG vyňat, a to na rozdíl od procesní normy uvedené v § 88 OWiG, která je nezbytná k procesnímu prosazení § 30 OWiG. Ustanovení § 41 BDSG je proto označováno za nekonzistentní, dysfunkční a celkově „nepodařené“.
- 22 V neprospěch přímé odpovědnosti podniků podle právní literatury hovoří i čl. 83 odst. 8 GDPR. V tomto ustanovení se, pokud jde o zajištění vhodných procesních záruk „včetně účinné soudní ochrany a spravedlivého procesu“ odkazuje (i) na právo členských států. Proti tomuto názoru je namítáno, že v případě § 30 OWiG – přinejmenším v ohledu, který je zásadní v projednávané věci – se jedná o pravidlo přičitatelnosti, a tudíž o normu hmotného práva.
- 23 Dále je, a to zejména i v napadeném usnesení o zastavení řízení, namítáno, že přímá odpovědnost podniku v oblasti právních předpisů o peněžitých sankcích porušuje zásadu odpovědnosti za zavinění. Landgericht Berlin (zemský soud v Berlíně) zastává názor, že rozhodnutí státu o uložení trestu vždy vyžaduje vazbu na zaviněné jednání fyzické osoby. Předpokladem zavinění je autonomie vůle a odpovědnost jednotlivce umožňující rozhodnout se pro právní, nebo protiprávní jednání. V případě právnických osob tomu tak není. S ohledem na zásadu odpovědnosti za zavinění je i v případě řízení o uložení peněžitě sankce vedeného na základě článku 83 GDPR nezbytný relevantní čin (*Anknüpfungstat*) spáchaný člověkem, který lze (pouze) na základě § 30 OWiG přičíst danému podniku.
- 24 Část odborné literatury nadto ještě namítá, že adaptace evropského práva hospodářské soutěže provedená GDPR porušuje i další zásady související se zásadou legality, a to požadavek určitosti a zákaz analogie (čl. 103 odst. 2 GG). Evropské sankční právo je tak útržkovité, že z něj nelze dovodit konzistentní model pokuty (*Verbandsgeldbußen*), který by měl být obecně dodržován.

- 25 V případě kladné odpovědi na první předběžnou otázku má pro další průběh řízení zásadní význam otázka, podle jakých kritérií je třeba stanovit „zavinění podniku“. V německém právu lze podnikům stanovit správní pokuty, které nemají povahu odpovídající trestní sankci, pokud se tyto podniky úmyslně nebo z nedbalosti dopustily porušení určitých povinností. V této souvislosti je ovšem zastáván i názor, že úmysl či nedbalost nejsou podmínkami uložení sankce, nýbrž čistě kritérii pro stanovení její výše. Na základě zásady *strict-liability* je k uložení sankce vyžadováno pouze konstatování objektivního porušení povinnosti. Soudní dvůr již rovněž rozhodl, že nad rámec naplnění objektivních znaků skutkové podstaty vůbec není třeba nějaké určité formy zavinění (rozsudek ze dne 7. června 1983, *Musique diffusion française a další v. Komise*, 100/80 až 103/80, EU:C:1983:158).