

Věc C-638/23

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

24. října 2023

Předkládající soud:

Verwaltungsgerichtshof (Rakousko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

23. srpna 2023

Navrhovatel v řízení o opravném prostředku „Revision“:

Amt der Tiroler Landesregierung

Předmět původního řízení

Opravný prostředek „Revision“ podaný proti nálezu Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) týkajícího se ochrany osobních údajů

Předmět a právní základ předběžné otázky

Výklad nařízení (EU) 2016/679, článek 267 SFEU

Předběžná otázka

Musí být čl. 4 bod 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů, dále jen „GDPR“) vykládán v tom smyslu, že brání použití ustanovení vnitrostátního práva (jako je v projednávané věci ustanovení § 2 odst. 1 Tiroler Datenverarbeitungsgesetz [Tyrolský zákon o zpracování osobních údajů]), ve kterém sice je ve smyslu druhé poloviny věty čl. 4 bodu 7 GDPR určen správce, ale ten

– je pouhým útvarem (jako v projednávané věci Amt der Tiroler Landesregierung [Úřad tyrolské zemské vlády]), který je sice zřízen zákonem,

nejedná se ale o fyzickou nebo právnickou osobu a v projednávané věci ani o orgán veřejné moci, nýbrž pouze o pomocný aparát tohoto orgánu veřejné moci bez vlastní (dílčí) právní subjektivity;

– je určen bez odkazu na konkrétní zpracování osobních údajů a proto ani nejsou právem členského státu stanoveny účely a prostředky konkrétního zpracování osobních údajů;

– v konkrétním případě sám ani společně s jinými nerozhodoval o účelech a prostředcích dotčeného zpracování osobních údajů?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

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, „GDPR“); čl. 4 bod 7, články 5, 9 a 26

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Bundesverfassungsgesetz betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien (spolkový ústavní zákon týkající se zásad zřizování a vedení orgánů zemských vlád mimo Vídně, dále jen „BVG ÄmterLReg“), § 1 až § 3

§ 1 odst. 1 Datenschutzgesetz (zákon na ochranu osobních údajů, dále jen „DSG“)

§ 24f odst. 4 Gesundheitstelematikgesetz 2012 (zákon o telematice ve zdravotnictví z roku 2012, dále jen „GTelG 2012“), § 18, § 24d odst. 2 bod 3

Tiroler Landesordnung 1989 (řád spolkové země Tyrolsko z roku 1989), LGBl. č. 61/1988 ve znění LGBl. č. 71/2019, články 56 a 58

Geschäftsordnung des Amtes der Tiroler Landesregierung (jednací řád Úřadu vlády spolkové země Tyrolsko), § 4 odst. 1, § 10 a § 18

Tiroler Datenverarbeitungsgesetz (tyrolský zákon o zpracování osobních údajů, dále jen „TDVG“), § 1, § 2 odst. 1 písm. a) a odst. 3

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Vedlejší účastník podal dne 21. prosince 2021 k Datenschutzbehörde (úřad pro ochranu osobních údajů, dále jen „ÚOOÚ“) stížnost týkající se ochrany osobních údajů pro porušení práva na důvěrnost údajů podle § 1 odst. 1 DSG, která směřovala proti Amt der Tiroler Landesregierung (dále jen „Úřad vlády spolkové země Tyrolsko“) jako odpůrci a týkala se jemu určeného dopisu, v němž byl

informován o termínech očkování proti onemocnění COVID-19, které pro něj byly rezervovány na blíže uvedeném místě, a vyzván, aby této nabídce využil. Vedlejší účastník má v této souvislosti podezření, že se tento dopis zakládá na nepřipustném poskytnutí a zpracování jeho zdravotních údajů.

- 2 Úřad vlády spolkové země Tyrolsko ve svém vyjádření ze dne 31. ledna 2022 zaslaném ÚOOÚ mimo jiné uvedl, že podle práva na ochranu osobních údajů je ve vztahu k zaslání tohoto dopisu správcem a nejedná se o společnou odpovědnost podle článku 26 GDPR.
- 3 ÚOOÚ ve svém rozhodnutí ze dne 22. srpna 2022 dotčené stížnosti – v rozsahu relevantním v projednávané věci – vyhověl a konstatoval, že Úřad vlády spolkové země Tyrolsko porušil právo vedlejšího účastníka na důvěrnost údajů. Úřad vlády spolkové země Tyrolsko nemá specifické oprávnění k přístupu do centrálního rejstříku očkování podle § 24f odst. 4 GTelG 2012, proto bylo následné zpracování osobních údajů protiprávní.
- 4 Stížnost, kterou proti tomuto rozhodnutí podal Úřad vlády spolkové země Tyrolsko, zamítl Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) napadeným nálezem jako neopodstatněnou.
- 5 Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) v zásadě konstatoval, že k určení účelu a prostředků předmětného zpracování údajů vypracoval Úřad vlády spolkové země Tyrolsko „návrh“, který následně hejtman „schválil“ stručným pokynem. Postup pro zaslání dopisu občanům spolkové země Tyrolsko, zejména návrh odeslat všem osobám v Tyrolsku ve věku minimálně 18 let (které dosud nebyly očkovány proti COVID-19) „dopis s připomínkou očkování“, vypracoval Úřad vlády spolkové země Tyrolsko, který rovněž koncipoval příslušný dopis. Propojení bydliště vedlejšího účastníka s očkovacím místem se zakládá na návrhu Úřadu vlády spolkové země Tyrolsko, který jej rovněž technicky provedl. Úřad vlády spolkové země Tyrolsko sám sebe opakovaně označil jako správce zpracování osobních údajů, například ve svém prohlášení o ochraně osobních údajů. Dne 19. listopadu 2021 pověřila spolková země Tyrolsko, zastoupená Úřadem vlády spolkové země Tyrolsko, společnost E GmbH zjištěním adresátů „dopisu s připomínkou očkování“. Společnost E GmbH předala tuto zakázku společnosti I GmbH. Při plnění této zakázky společnost I GmbH nejprve vyhledala veškeré osoby z indexu pacientů (seznam pacientek a pacientů – § 18 GTelG 2012), které byly starší než 18 let a uvedly adresu v Tyrolsku. Následně společnost I GmbH odfiltrovala ty osoby, u nichž byl v ústředním rejstříku očkování uveden záznam o očkování očkovací látkou proti COVID-19 schválenou v Evropské unii. Jména a adresy zbývajících osob předala společnost I GmbH dne 25. listopadu 2021 Úřadu vlády spolkové země Tyrolsko. Vedlejší účastník se nepodílel na zpracování svých osobních údajů ani neudělal svůj souhlas.
- 6 Právně již z § 2 odst. 1 písm. a) a odst. 3 TDVG vyplývá, že Úřad vlády spolkové země Tyrolsko je nezbytně považovat za správce ve vztahu k předmětnému zpracování osobních údajů. Vyžádání údajů z indexu pacientů a ústředního

rejstříku očkování a propojení těchto údajů na pokyn Úřadu vlády spolkové země Tyrolsko musí být z pohledu práva na ochranu osobních údajů připsáno tomuto úřadu. Úřad vlády spolkové země Tyrolsko podle § 18 GTelG 2012 neměl zákonný přístup k indexu pacientů ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. a) GDPR. V souvislosti s přístupem do ústředního rejstříku očkování je skutečnost, zda je vedlejší účastník očkován či nikoliv, zvláštní kategorií osobních údajů ve smyslu čl. 9 odst. 1 GDPR, protože z informace o očkování mohou vyplývat údaje o zdravotním stavu subjektu údajů. Zpracování informace o očkování by bylo přípustné pouze tehdy, pokud se jedná o některou z výjimek ze zákazu zpracování zakotveného v odstavci 1, které upravuje čl. 9 odst. 2 GDPR. O takovou výjimku se ovšem v projednávané věci nejedná. Úřad vlády spolkové země Tyrolsko nemá pro účel „připomínky očkování“ podle § 24d odst. 2 bodu 3 GTelG 2012 oprávnění k přístupu do ústředního rejstříku očkování. Vzhledem k tomu, že je zjištění údajů o adresách přístupem do indexu pacientů a ústředního rejstříku očkování protiprávní, je protiprávní i další použití pro adresování a odeslání „dopisu s připomínkou očkování“.

- 7 Tento nálezný napadá dotčený mimořádný opravný prostředek „Revision“, který podal Úřad vlády spolkové země Tyrolsko. ÚOOÚ předložil v rámci postupu, který Verwaltungsgerichtshof (správní soudní dvůr) zahájil před zahájením řízení, odpověď na opravný prostředek „Revision“, v níž navrhuje jeho zamítnutí případně odmítnutí.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 8 V souvislosti s dotčeným zpracováním osobních údajů je nezbytné vyjasnit, zda je Úřad vlády spolkové země Tyrolsko správcem ve smyslu čl. 4 bodu 7 GDPR.
- 9 Podle definice tohoto pojmu uvedené v čl. 4 bodě 7 GDPR se správcem rozumí fyzická nebo právnická osoba, orgán veřejné moci, agentura nebo jiný subjekt, který sám nebo společně s jinými určuje účely a prostředky zpracování osobních údajů; jsou-li účely a prostředky tohoto zpracování určeny právem Unie či členského státu, může toto právo určit dotčeného správce nebo zvláštní kritéria pro jeho určení.
- 10 Podle ustálené judikatury Soudního dvora je pojem správce vymezen široce proto, aby byla zajištěna účinná a úplná ochrana subjektů údajů. Pojem může rovněž zahrnovat několik aktérů zapojených do zpracování údajů. Každou osobu, která z vlastního zájmu ovlivňuje zpracování osobních údajů a tím se podílí na rozhodnutí o účelech a prostředcích zpracování údajů, lze považovat za správce. Naproti tomu nemohou být za správce považovány osoby provádějící předchozí a následující postupy v řetězci zpracování, jehož účely ani prostředky nestanoví. Odpovědnost se omezuje na ty postupy zpracování údajů, v nichž dotčená osoba skutečně rozhoduje o účelech a prostředcích zpracování. Rozhodování o účelech a prostředcích zpracování podle příslušných předpisů se (nutně) nemusí zakládat na písemných pokynech. Za správce lze považovat toho, kdo přispívá

k rozhodnutí o účelech a prostředcích zpracování údajů (viz Verwaltungsgerichtshof [správní soudní dvůr], 27. června 2023, Ro 2023/04/0013, body 21 až 23, s odkazem na rozsudky Soudního dvora ze dne 29. července 2019, C-40/17, Fashion ID, ECLI:EU:C:2019:629, body 66 až 70, 74 a 85; ze dne 5. června 2018, C-210/16, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, ECLI:EU:C:2018:388, bod 31, a ze dne 10. července 2018, C-25/17, Jehovan Todistajat, ECLI:EU:C:2018:551, bod 67).

- 11 Podle zjištění Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) vypracoval Úřad vlády spolkové země Tyrolsko pouze „návrh“ na účel zpracování údajů (zvýšení podílu očkovaných) a prostředky (cílená pozvánka pro osoby ve věku alespoň 18 let, s bydlištěm v Tyrolsku, které dosud nebyly očkované proti COVID-19, s využitím údajů z ústředního rejstříku očkování a indexu pacientů pověřením společnosti E GmbH spolkovou zemí Tyrolsko, zastoupenou Úřadem vlády spolkové země Tyrolsko, jakož i propojení údajů o bydlišti dotčených osob s navrženým očkovacím místem), který byl následně zemským hejtmanem, který je podle článku 58 Tiroler Landesordnung 1989 (řád spolkové země Tyrolsko z roku 1989) v čele Úřadu vlády spolkové země Tyrolsko a zastupuje ji podle čl. 56 odst. 1 uvedeného zákona, „uvolněn“, tedy schválen.
- 12 Z toho vyplývá, že jak o účelu, tak i o prostředcích, zpracování osobních údajů rozhodl výlučně hejtman jako zástupce spolkové země Tyrolsko a nikoliv (také) Úřad vlády spolkové země Tyrolsko. Ze zjištěného skutkového stavu nevyplývají žádné skutečnosti naznačující, že v projednávané věci Úřad vlády spolkové země Tyrolsko sám nebo společně s hejtmanem – byť jen ohledně jednotlivých fází zpracování údajů – rozhodoval o účelech a prostředcích zpracování údajů nebo přinejmenším k tomuto rozhodnutí ve vlastním zájmu přispěl a je tedy kromě hejtmana jako další aktér správcem ve vztahu alespoň k části zpracování. Úřad vlády spolkové země Tyrolsko tedy podle názoru Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr) již proto není správcem ve smyslu čl. 4 bodu 7 první poloviny věty GDPR.
- 13 Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) ovšem dovozuje kvalifikaci Úřadu vlády spolkové země Tyrolsko jako správce také z jeho uvedení jako správce v § 2 odst. 1 písm. a) a odst. 3 TDVG.
- 14 Je proto nezbytné vyjasnit, zda je možné označit Úřad vlády spolkové země Tyrolsko na základě tohoto zákonného ustanovení navzdory skutečnosti, že již s ohledem na chybějící rozhodování o účelech a prostředcích zpracování osobních údajů není správcem podle čl. 4 bodu 7 první poloviny věty GDPR, právoplatně za správce ve smyslu čl. 4 bodu 7 druhé poloviny věty GDPR.
- 15 Úřad vlády spolkové země Tyrolsko zásadně nemá funkci veřejného orgánu a nemá ani vlastní právní subjektivitu. Zemská legislativa sice může Úřadu vlády spolkové země Tyrolsko ve výjimečném případě svěřit úřední úkoly a tak z něj učinit orgán veřejné moci, ve vztahu k vytvoření a odeslání dotčeného dopisu vedlejšímu účastníkovi tomu ale tak není.

- 16 Očkování proti COVID-19 nebylo vedlejšímu účastníkovi v tomto dopise s právní závazností předepsáno, spíše byl tímto dopisem pozván na očkování proti COVID-19 v jednom z několika současně sdělovaných termínů v konkrétním místě. Tento dopis není aktem orgánu veřejné moci, ani s takovým aktem nesouvisí, protože jej nepřipravuje, nedoprovází ani neprovádí.
- 17 Úřad vlády spolkové země Tyrolsko tak není fyzickou nebo právníckou osobou ani orgánem veřejné moci ve vztahu k dotčenému zpracování osobních údajů vedlejšího účastníka. V projednávané věci spíše působil v rámci plnění státních úkolů nástroji soukromého práva jako pouhý pomocný aparát bez (částečné) právní subjektivity.
- 18 V této souvislosti vyvstává otázka, zda pouhý útvar jako pomocný aparát orgánu veřejné moci bez vlastní (částečné) právní subjektivity – jako Úřad vlády spolkové země Tyrolsko v projednávané věci – je nezbytné chápat jako „agenturu nebo jiný subjekt“ ve smyslu čl. 4 bodu 7 první poloviny věty GDPR a lze jej proto podle čl. 4 bodu 7 druhé poloviny věty GDPR určit podle práva členského státu správcem.
- 19 GDPR ohledně smyslu a dosahu pojmů obsažených v jeho čl. 4 bodu 7, zejména pokud jde o pojmy „agentura“ a „jiný subjekt“, neodkazuje na právo členských států, proto musí být tyto pojmy vykládány autonomně a jednotně.
- 20 Pojmy „agentura“ a „jiný subjekt“ použité nejen v čl. 4 bodu 7 první polovině věty GDPR, nýbrž i v definici pojmů „zpracovatel“ (bod 8) a „příjemce“ (bod 9) a „třetí strana“ (bod 10) článku 4 GDPR nejsou v GDPR blíže definovány.
- 21 Podle čl. 24 odst. 1 GDPR má správce odpovědnost podle práva upravujícího ochranu osobních údajů. Je proto v zásadě povinen zavést vhodná technická a organizační opatření, aby zpracování bylo prováděno v souladu s nařízením, a tato opatření musí podle potřeby revidovat a aktualizovat.
- 22 Existence právní subjektivity resp. (částečné) právní způsobilosti jako podmínka pro „agenturu nebo jiný subjekt“ by odpovídala především cíli čl. 4 bodu 7 GDPR zajistit účinnou a úplnou ochranu subjektu údajů (podle názoru Evropského sboru pro ochranu osobních údajů musí správce spolurozhodovat nejen o účelech a prostředcích zpracování osobních údajů, nýbrž musí být také schopen vykonávat skutečnou kontrolu (viz jeho pokyny 07/2020 týkající se pojmů „správce“ a „zpracovatel“ v GDPR, verze 2.0, ze dne 7. července 2021, bod 23). Úplná ochrana subjektu údajů je účinná pouze tehdy, pokud správce skutečně může požadovaná opatření zavést, upustit od zakázaných činností a dodržovat povinnosti zakotvené v GDPR, jakož i hlavní zásady zpracování údajů. To by u správce předpokládalo přinejmenším částečnou právní způsobilost.
- 23 Proti definici, která předpokládá existenci právní subjektivity, by naproti tomu bylo možné namítat, že „agentura nebo jiný subjekt“ by beztak byly již zahrnuty do výrazu „právnícká osoba“ v čl. 4 bodě 7 první polovině věty GDPR.

- 24 Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr) tak celkově není zřejmé, zda „agentura nebo jiný subjekt“ ve smyslu čl. 4 bodu 7 GDPR předpokládá právní subjektivitu a zda Úřad vlády spolkové země Tyrolsko, který není fyzickou ani právnickou osobu a v projednávané věci není ani orgánem veřejné moci, může být podle čl. 4 bodu 7 druhé poloviny věty GDPR platně určen podle práva členského státu jako správce.
- 25 Podle názoru Evropského sboru pro ochranu osobních údajů je explicitní stanovení správce zákonem rozhodující pro určení, kdo jedná jako správce (viz jeho pokyny 07/2020 týkající se pojmů „správce“ a „zpracovatel“ v GDPR, verze 2.0, ze dne 7. července 2021, bod 23)
- 26 Úřad vlády spolkové země Tyrolsko je jako správce uveden v § 2 TDVG bez odkazu na konkrétní zpracování osobních údajů spolkové země Tyrolsko, zejména bez odkazu na zpracování osobních údajů za účelem vytvoření a odeslání takových dopisů, jako je ten, který byl zaslán vedlejšímu účastníkovi. Určení Úřadu vlády spolkové země Tyrolsko jako správce v § 2 TDVG se spíše týká zpracování údajů obecně, bez jeho další konkretizace. Vzhledem k chybějícímu odkazu na konkrétní zpracování údajů TDVG nestanoví účely ani prostředky jednotlivého zpracování osobních údajů, které spolková země Tyrolsko provádí nebo zadává sama nebo pro správce jiného než je Úřad vlády spolkové země Tyrolsko nebo pro blíže uvedené správce.
- 27 Není jisté, do jaké míry musí být určeny účely a prostředky zpracování údajů ve smyslu čl. 4 bodu 7 druhé poloviny věty GDPR v právu členských států, aby bylo možné určit správce podle práva členských států, a zda je v tomto ohledu uvedení Úřadu vlády spolkové země Tyrolsko jako správce v § 2 TDVG bez odkazu na konkrétní zpracování osobních údajů a bez stanovení účelu a prostředků tohoto konkrétního zpracování údajů v souladu s čl. 4 bodem 7 GDPR a zda je závazné pro dozorový úřad resp. soudy v řízení o stížnosti ve smyslu článku 77 GDPR.
- 28 Odkaz na konkrétní zpracování údajů při stanovení správce zákonem podle čl. 4 bodu 7 druhé poloviny věty GDPR je zásadní především ve vztahu k podmínkám uvedeným v čl. 6 odst. 1 písm. c) a e) GDPR. Podle nich je zpracování zákonné, pokud je zpracování nezbytné pro splnění právní povinnosti, která se na správce vztahuje (písm. c) nebo je zpracování nezbytné pro splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci, kterým je pověřen správce (písm. e).
- 29 Stejně tak lze z těchto v projednávané věci podstatných povolení podle čl. 6 odst. 1 písm. c) a e) GDPR a z cíle čl. 4 bodu 7 GDPR, kterým je zajistit účinnou a úplnou ochranu subjektu údajů, usoudit, že podle práva členských států je možné určit správcem pouze někoho, kdo je ze zákona oprávněn a fakticky schopen (spolu) určovat účely a prostředky konkrétního zpracování osobních údajů, vykonávat skutečnou kontrolu a zavést vyžadovaná opatření, upustit od zakázaných činností a dodržovat povinnosti zakotvené v GDPR, jakož i hlavní zásady zpracování údajů.

- 30 Jak je uvedeno v bodech 9 až 12 výše, Úřad vlády spolkové země Tyrolsko – byť jen ohledně jednotlivých fází zpracování osobních údajů, na němž se zakládá dopis zasláný vedlejšímu účastníkovi – nemůže rozhodovat o účelech a prostředcích zpracování údajů ani se na tomto rozhodnutí nemůže ve vlastním zájmu přinejmenším podílet. V takovém případě má Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr) pochybnosti, zda Úřad vlády spolkové země Tyrolsko může být podle práva členského státu určen jako správce ve smyslu čl. 4 bodu 7 druhé poloviny věty GDPR.

PRACOVNÍ DOKUMENT