

Sprawa C-683/21**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

12 listopada 2021 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Vilniaus apygardos administracinis teismas (Litwa)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

22 października 2021 r.

Strona skarżąca:

Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos

Druga strona postępowania:

Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija

Przedmiot skargi w postępowaniu głównym

W postępowaniu głównym powstał spór dotyczący treści pojęcia „administratora”, uznania osoby za administratora lub za współadministratora (zwanego dalej „współadministratorem”), a także ustalenia podmiotu odpowiedzialnego w związku z naruszeniami rozporządzenia (UE) 2016/679.

Przedmiot i ramy prawne wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Wykładnia przepisów rozporządzenia (UE) 2016/679 (ogólnego rozporządzenia o ochronie danych; zwanego dalej „RODO”); art. 267 akapit drugi TFUE.

Pytania prejudycjalne

1. Czy zawarte w art. 4 pkt 7 RODO pojęcie „administratora” można interpretować w ten sposób, że osobę zamierzającą nabyć narzędzie do zbierania danych (aplikację mobilną) w drodze zamówienia publicznego, niezależnie od faktu, że zamówienie publiczne nie zostaje udzielone oraz że nie dochodzi do przekazania utworzonego produktu (aplikacji mobilnej), z myślą o nabyciu którego skorzystano z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, również należy uważać za administratora?
2. Czy zawarte w art. 4 pkt 7 RODO pojęcie „administratora” można interpretować w ten sposób, że instytucję zamawiającą, która nie nabyła prawa własności do utworzonego produktu informatycznego i nie weszła w jego posiadanie, choć ostateczna wersja utworzonej aplikacji zawiera odnośniki lub interfejsy do tego podmiotu publicznego lub choć w polityce prywatności, która nie została oficjalnie zatwierdzona ani uznana przez dany podmiot publiczny, wskazano, iż ów podmiot publiczny jest administratorem, również należy uważać za administratora?
3. Czy zawarte w art. 4 pkt 7 RODO pojęcie „administratora” można interpretować w ten sposób, że osobę, która nie wykonywała żadnych faktycznych operacji przetwarzania danych zdefiniowanych w art. 4 pkt 2 RODO lub nie udzieliła wyraźnego pozwolenia/wyraźnej zgody na wykonywanie takich operacji, również należy uważać za administratora? Czy okoliczność, że produkt informatyczny wykorzystywany do przetwarzania danych osobowych został utworzony zgodnie ze zleceniem sformułowanym przez instytucję zamawiającą, jest istotna dla wykładni pojęcia „administratora”?
4. Jeżeli rozstrzygnięcie w przedmiocie faktycznych operacji przetwarzania danych ma znaczenie dla wykładni pojęcia „administratora”: czy zawartą w art. 4 pkt 2 RODO definicję „przetwarzania” należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ona również sytuacje, w których kopie danych osobowych są wykorzystywane do testowania systemów informatycznych w toku procesu zmierzającego do nabycia aplikacji mobilnej?
5. Czy współadministrowanie danymi zgodnie z art. 4 pkt 7 i art. 26 ust. 1 RODO można interpretować wyłącznie w ten sposób, że polega ono na świadomie koordynowanych działaniach dotyczących ustalenia celu i sposobów przetwarzania danych, czy też pojęcie to można również interpretować w ten sposób, iż współadministrowanie obejmuje także sytuacje, w których brak jest wyraźnego „porozumienia” w odniesieniu do celu i sposobów przetwarzania lub w których podmioty nie koordynują ze sobą swoich działań? Czy okoliczność związana z etapem procesu tworzenia sposobu przetwarzania danych osobowych (aplikacji informatycznej), na którym dane osobowe były przetwarzane, oraz cel utworzenia aplikacji są z prawnego punktu widzenia istotne dla wykładni pojęcia współadministrowania danymi? Czy „porozumienie” między

współadministratorami można rozumieć wyłącznie jako ustanowienie w jasny i określony sposób warunków regulujących współadministrowanie danymi?

6. Czy zawarty w art. 83 ust. 1 RODO przepis, zgodnie z którym „administracyjne kary pieniężne [...] [są] [...] skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”, należy interpretować w ten sposób, że obejmuje on również przypadki przypisania odpowiedzialności „administratorowi”, gdy – w toku procesu tworzenia produktu informatycznego – deweloper wykonuje także czynności przetwarzania danych osobowych, oraz czy nieprawidłowe czynności przetwarzania danych osobowych dokonywane przez podmiot przetwarzający zawsze skutkują automatycznym powstaniem odpowiedzialności prawnej po stronie administratora? Czy ten przepis należy interpretować w ten sposób, że obejmuje on też przypadki odpowiedzialności administratora na zasadzie ryzyka?

Przywołane przepisy prawa Unii i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości

Motywy 4, 10 i 74, art. 4 pkt 2 i 7, art. 26 ust. 1 i 2 i art. 83 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólnego rozporządzenia o ochronie danych) (Dz.U. 2016, L 119, s. 1).

Wyrok z dnia 5 czerwca 2018 r., Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, C-210/16, EU:C:2018:388, pkt 26, 27.

Wyrok z dnia 10 lipca 2018 r., Jehovan todistajat, C-25/17, EU:C:2018:551, pkt 66.

Przywołane przepisy prawa krajowego

Viešųjų pirkimų įstatymas (prawo zamówień publicznych; zwane dalej „PZP”)

Artykuł 29 ust. 3:

„Do momentu udzielenia zamówienia (zawarcia umowy ramowej) lub wskazania wybranego kandydata w konkursie instytucja zamawiająca jest uprawniona do zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia lub konkursu według własnego uznania w przypadku wystąpienia nieprzewidzianych okoliczności, a w razie naruszenia zasad określonych w art. 17 ust. 1 niniejszej ustawy jest zobowiązana to uczynić, jeżeli zaistniałej sytuacji nie można zaradzić”.

Artykuł 72 ust. 2:

„Instytucja zamawiająca stosuje procedurę negocjacyjną bez publikacji ogłoszenia o zamówieniu, która to procedura składa się z następujących etapów:

- 1) skierowanie do wybranych wykonawców pisemnego zaproszenia do składania ofert;
- 2) zweryfikowanie, czy istnieją jakiegokolwiek podstawy wykluczenia wykonawców określone w dokumentacji zamówienia, a także zweryfikowanie, czy wykonawcy spełniają przewidziane wymagania kwalifikacyjne, oraz, w stosownych przypadkach, czy spełniają oni wymagane normy zapewniania jakości lub normy zarządzania środowiskowego;
- 3) prowadzenie negocjacji z oferentami zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 66 niniejszej ustawy oraz wezwanie ich do złożenia ostatecznych ofert. Instytucja zamawiająca nie jest zobowiązana do wezwania do złożenia ostatecznej oferty w przypadku, gdy w procedurze negocjacyjnej bez uprzedniej publikacji ogłoszenia bierze udział jeden wykonawca;
- 4) przeprowadzenie oceny ostatecznych ofert i wyłonienie wybranego kandydata”.

Kodeks cywilny

Artykuł 2.133 ust. 9:

„Jeżeli pełnomocnik wykracza poza zakres swojego umocowania, ale czyni to w taki sposób, że osoba trzecia ma poważne podstawy, aby przyjąć, iż dokonała czynności prawnej z należycie umocowanym pełnomocnikiem, czynność prawna wiąże mocodawcę, chyba że druga strona tej czynności prawnej wiedziała lub powinna była wiedzieć, że pełnomocnik wykracza poza zakres swojego umocowania”.

Artykuł 2.136 ust. 1:

„Czynność prawna dokonywana w imieniu innej osoby przez osobę, która nie jest umocowana do jej dokonania, lub przez osobę wykraczającą poza zakres swojego umocowania, tworzy, zmienia lub znosi prawa i obowiązki po stronie mocodawcy jedynie wówczas, gdy mocodawca potwierdza następnie tę czynność prawną w całości lub w tej części, która wykracza poza zakres umocowania”.

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania głównego

- 1 W celu skutecznego zarządzania sytuacją wynikającą z rozprzestrzeniania się COVID-19 minister zdrowia Republiki Litewskiej, decyzją nr V-519 z dnia 24 marca 2020 r., polecił dyrektorowi Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos (krajowego centrum zdrowia publicznego przy ministerstwie zdrowia; zwanego dalej „NVSC”) nabycie platformy informacyjnej (systemu informacyjnego) (zwanego dalej „aplikacją mobilną KARANTINAS”

- lub „aplikacją”) przeznaczonego do rejestracji i monitorowania danych dotyczących osób, które miały kontakt z osobami zakażonymi COVID-19.
- 2 W dniu 27 marca 2020 r. A.S., czyli osoba podająca się za pełnomocnika reprezentującego NVSC, poinformowała pocztą elektroniczną spółkę „IT sprendimai sėkmei” UAB (zwaną dalej także „spółką”), że NVSC wybrało ją jako dewelopera aplikacji mobilnej KARANTINAS. A.S. nie był związany z NVSC umową o pracę ani żadną inną umową. A.S., podając się za pełnomocnika reprezentującego NVSC, wysyłał następnie do owej spółki wiele wiadomości e-mail (z kopiami do dyrektora NVSC) na temat różnych aspektów procesu opracowywania aplikacji mobilnej. Wiadomości e-mail dotyczące aplikacji były także przesyłane spółce przez kilku pracowników NVSC.
 - 3 Na etapie opracowywania aplikacji sporządzono politykę prywatności, w której jako administratorów wymieniono spółkę „IT sprendimai sėkmei” UAB i NVSC. Aplikacja została udostępniona do pobrania w sklepie internetowym Google Play Store od dnia 4 kwietnia 2020 r., a na platformie sprzedażowej Apple App Store – od dnia 6 kwietnia 2020 r. W aplikacji znajdowały się odnośniki kierujące do spółki „IT sprendimai sėkmei” UAB i do NVSC. W dniu 15 maja 2020 r. NVSC zwróciła się do spółki o zaprzestanie wykorzystywania w aplikacji informacji dotyczących NVSC oraz innych odnośników kierujących do NVSC.
 - 4 Aplikacja mobilna KARANTINAS służyła do zbierania różnych informacji na temat jej użytkowników, takich jak numer ID, współrzędne szerokości i długości geograficznej, państwo, miasto, gmina, adres zamieszkania, imię, nazwisko, osobisty numer identyfikacyjny, numer telefonu, informacja o tym, czy osoba musi się poddać samoizolacji, informacja o tym, czy osoba jest zarejestrowana itp. Dane były zbierane nie tylko na Litwie, lecz także poza granicami tego kraju.
 - 5 Decyzją nr V-821 z dnia 10 kwietnia 2020 r. minister zdrowia polecił dyrektorowi NVSC nabycie w trybie pilnym aplikacji mobilnej KARANTINAS. Planowano, aby nabycie aplikacji od spółki „IT sprendimai sėkmei” UAB przeprowadzić w drodze procedury negocjacyjnej bez publikacji ogłoszenia o zamówieniu. Postępowanie o udzielenie zamówienia zostało wszczęte, ale ze względu na nieotrzymanie niezbędnych środków finansowych NVSC zakończyło je zgodnie z art. 29 ust. 3 PZP. Zamówienie publiczne na sprzedaż produktu nie zostało udzielone.
 - 6 Przeprowadziwszy dochodzenie, Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija (urząd ochrony danych osobowych; zwany dalej „urzędem”) nałożył, decyzją nr 3R-180 z dnia 24 lutego 2021 r., na NVSC i spółkę „IT sprendimai sėkmei” UAB, jako na współadministratorów, administracyjne kary pieniężne w związku z naruszeniami art. 5, 13, 24, 32 i 35 rozporządzenia (UE) 2016/679.
 - 7 Urząd uznał, że dane osobowe były zbierane za pomocą aplikacji mobilnej KARANTINAS. Według spółki „IT sprendimai sėkmei” UAB dane osobowe za pośrednictwem aplikacji przekazało 3802 użytkowników.

- 8 Każdego dnia użytkownicy, który wybrali aplikację jako metodę monitorowania swojej przymusowej izolacji, musieli odpowiedzieć na następujące pytania: Czy dokonywałeś dziś pomiaru temperatury? Jeżeli tak – jaką masz temperaturę? Jeżeli nie – zmierz ją teraz i podaj wynik. Czy masz co najmniej jeden z następujących objawów: kaszel lub trudności w oddychaniu? Czy masz jakieś inne objawy? Jeżeli tak – jakie są to objawy (podaj szczegóły)? Czy przestrzegasz wymogów dotyczących samoizolacji (można dodać odnośnik do zasad izolacji)? Czy potrzebujesz pomocy pracownika socjalnego? Jeżeli tak – jakiej pomocy potrzebujesz (podaj szczegóły)? Czy potrzebujesz pomocy psychologicznej?
- 9 Urząd stwierdził również, że kopie danych zebranych w aplikacji mobilnej KARANTINAS miały trafiać do innej spółki, mianowicie do spółki „Juvare Lithuania” UAB, będącej podmiotem przetwarzającym w odniesieniu do Užkrečiamųjų ligų, galinčių išplisti ir kelti grėsmę, stebėsenos ir kontrolės informacinė sistema (systemu informacyjnego w zakresie monitorowania i kontroli chorób zakaźnych, które mogą się rozprzestrzeniać i stwarzać zagrożenie; zwanego dalej „ULSKIS”). NVSC został następnie wyznaczony jako administrator systemu ULSKIS.

Podstawowe argumenty stron w postępowaniu głównym

- 10 NVSC argumentuje zasadniczo, że postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego nie zostało zakończone zawarciem umowy sprzedaży, w związku z czym nie doszło do przeniesienia własności aplikacji mobilnej, a NVSC nie można uważać za administratora danych osobowych zebranych w toku korzystania z aplikacji.
- 11 Spółka „IT sprendimai sėkmei” UAB wskazuje, że jako podmiot przetwarzający sprawowała nadzór techniczny nad działaniem aplikacji, natomiast dane osobowe były przetwarzane w aplikacji wyłącznie w celach ustalonych przez NVSC i zgodnie z jego instrukcjami.
- 12 Urząd przypomina, że pojęcie „administratora” jest pojęciem funkcjonalnym, którego celem jest przypisanie, na podstawie analizy konkretnych okoliczności faktycznych, odpowiedzialności temu podmiotowi, który wywiera faktyczny wpływ; pełnienie funkcji administratora stanowi konsekwencję faktu, iż dany podmiot zdecydował się na przetwarzanie danych osobowych do swoich własnych celów. Urząd podkreśla, że administrator nie legitymizuje celu i metod przetwarzania danych, lecz je ustala; że decyzje podejmowane przez współadministratorów powinny się zasadniczo wzajemnie uzupełniać oraz że zasadniczo decyzje każdego z nich powinny mieć wymierny wpływ na określenie celu i sposobów przetwarzania danych. Ponadto cele zamierzone przez współadministratorów danych mają być ze sobą ściśle powiązane i mają się wzajemnie uzupełniać.

Związle uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 13 Przedmiotem sporu między stronami jest przede wszystkim kwestia tego, czy zawarte w RODO pojęcie „administratora” należy interpretować szeroko, to znaczy w ten sposób, że oznacza ono, iż osobę, która jedynie ustala cele i sposoby przetwarzania danych, trzeba uznać za administratora danych osobowych, czy też to pojęcie należy interpretować wężiej, z uwzględnieniem procedury organizacji zamówienia publicznego oraz jej wyniku. W niniejszej sprawie ustalono, że spółka „IT sprendimai sėkmei” UAB opracowała aplikację mobilną KARANTINAS, zaś udział NVSC, jako instytucji zamawiającej, sprowadzał się do przekazywania porad dotyczących treści informacji, które miały być zbierane. Niemniej jednak NVSC nie udzieliła zamówienia publicznego na sprzedaż produktu; nie podpisano też świadectwa przekazania i odbioru utworzonego produktu informatycznego i nie przeniesiono praw własności do aplikacji mobilnej KARANTINAS. Ponadto nic nie wskazuje na to, że udzielono oficjalnej zgody (oficjalnego pozwolenia) na udostępnienie aplikacji mobilnej w różnych sklepach internetowych (Google Play Store, App Store).
- 14 W niniejszej sprawie znaczenie mają również regulacja prawna zamówień publicznych oraz fakt, że organ administracji publicznej, który – zgodnie z prawem Unii – jest związany jedną z podstawowych zasad funkcjonowania administracji publicznej, mianowicie zasadą legalności, został uznany za odpowiedzialny za naruszenia RODO. Zbiór przepisów regulujących zamówienia publiczne podlega zarówno prawu krajowemu, jak i prawu Unii. Niemniej jednak prawo Unii nie reguluje wszystkich aspektów zamówień publicznych, a ich część pozostawiono do rozstrzygnięcia w prawie krajowym. Zgodnie z prawem krajowym postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego uważa się za zakończone z chwilą udzielenia zamówienia publicznego na sprzedaż produktu.
- 15 W PZP ustanowiono jasno określone warunki wstępne odnośnie do procedury negocjacyjnej bez publikacji ogłoszenia o zamówieniu, moment rozpoczęcia takiej procedury, jak również moment, w jakim należy uznać, że negocjacje zostały przeprowadzone.
- 16 Z korespondencji wymienianej przez spółkę „IT sprendimai sėkmei” UAB i NVSC wynika, że cel zamierzony przez NVSC (utworzenie rozwiązania informatycznego służącego do zarządzania pandemią) miał zostać osiągnięty w drodze opracowania aplikacji, a przetwarzanie danych osobowych zostało zaplanowane z uwzględnieniem owego celu. Z informacji przedstawionych w sprawie wynika również, że decyzje techniczne (dotyczące zadawanych pytań, ich brzmienia itp.) były zmieniane w zależności od potrzeb instytucji zamawiającej (klienta). Nie zostało ustalone, że spółka dążyła do osiągnięcia jakichkolwiek innych celów aniżeli otrzymanie wynagrodzenia za utworzony produkt.
- 17 Z uwagi na fakt, że NVSC uznano za współadministratora danych osobowych, powstają również kwestie dotyczące wykładni art. 4 pkt 7 i art. 26 ust. 1 RODO w odniesieniu do współadministrowania danymi.

- 18 Sąd odsyłający zastanawia się wreszcie, jak należy interpretować art. 83 ust. 1 RODO, który stanowi, że „administracyjne kary pieniężne [...] [są] [...] skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”, w sytuacji, gdy rozstrzyga się o odpowiedzialności kilku podmiotów.

DOKUMENT ROBOCZY