

Predmet C-683/21**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

12. studenoga 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

Vilniaus apygardos administracinis teismas (Litva)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

22. listopada 2021.

Tužitelj:Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos
ministerijos**Tuženik:**

Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija

Predmet glavnog postupka

U glavnom postupku je nastao spor u pogledu sadržaja pojma „voditelj obrade”, određivanja osobe kao voditelja obrade i/ili zajedničkog voditelja obrade (u daljnjem tekstu: zajednički voditelj obrade) i određivanja subjekta odgovornog za povredu Uredbe (EU) 2016/679.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje odredbi Uredbe (EU) 2016/679 (Opća uredba o zaštiti podataka, u daljnjem tekstu: GDPR); članak 267. drugi stavak UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Može li se pojam „voditelj obrade” iz članka 4. točke 7. GDPR-a tumačiti na način da obuhvaća i osobu koja u postupku javne nabave namjerava nabaviti alat za prikupljanje podataka (mobilna aplikacija), neovisno o činjenici da ugovor o

javnoj nabavi nije sklopljen te da stvoreni proizvod (mobilna aplikacija), za čiju je nabavu upotrijebljen postupak javne nabave, nije prenesen na tu osobu?

2. Može li se pojam „voditelj obrade” iz članka 4. točke 7. GDPR-a tumačiti na način da obuhvaća i javnog naručitelja koji nije stekao pravo vlasništva nad stvorenim informatičkim proizvodom niti je nad njime preuzeo upravljanje, ali pri čemu konačna verzija te aplikacije sadržava poveznice ili sučelja prema tom javnom subjektu i/ili pri čemu je u politici o povjerljivosti, koja se odnosi na tu aplikaciju i koju taj javni subjekt nije službeno ni odobrio ni priznao, on određen kao voditelj obrade?

3. Može li se pojam „voditelj obrade” iz članka 4. točke 7. GDPR-a tumačiti na način da obuhvaća i osobu koja nije provela niti jednu konkretnu radnju obrade podataka predviđenu člankom 4. točkom 2. GDPR-a i/ili nije dala jasno dopuštenje/suglasnost za provedbu takvih radnji? Je li za tumačenje pojma „voditelj obrade” relevantna činjenica da je informatički proizvod koji se koristi za obradu osobnih podataka stvoren u skladu s uputama javnog naručitelja?

4. Ako je postojanje konkretnih radnji obrade podataka relevantno za tumačenje pojma „voditelj obrade”, treba li definiciju „obrade” osobnih podataka iz članka 4. točke 2. GDPR-a tumačiti na način da obuhvaća i situacije u kojima su se primjerci osobnih podataka koristili za testiranje informatičkih sustava u okviru postupka nabave mobilne aplikacije?

5. Može li se zajedničko vođenje obrade podataka u skladu s člankom 4. točkom 7. i člankom 26. stavkom 1. GDPR-a tumačiti isključivo na način da podrazumijeva namjerno usklađivanje određivanja svrhe i sredstava obrade podataka ili se taj pojam može tumačiti na način da obuhvaća i situacije u kojima nema jasnog „sporazuma” u pogledu svrhe i sredstava obrade podataka i/ili u kojima uključeni subjekti međusobno ne koordiniraju svoje radnje? Jesu li faza u razvoju sredstva obrade osobnih podataka (informatičke aplikacije) u kojoj su osobni podaci obrađeni i svrha razvoja aplikacije pravno relevantni za tumačenje pojma zajedničkog vođenja obrade podataka? Mora li „sporazum” između zajedničkih voditelja obrade isključivo imati oblik uspostave jasnih i definiranih pravila zajedničkog vođenja obrade podataka?

6. Treba li članak 83. stavak 1. GDPR-a, prema kojem je „izricanje upravnih novčanih kazni [...] učinkovito, proporcionalno i odvraćajuće”, tumačiti na način da obuhvaća i slučajeve nametanja odgovornosti „voditelju obrade” u kojima, u postupku razvoja informatičkog proizvoda, subjekt koji razvija taj proizvod također provodi radnje obrade osobnih podataka, te je li voditelj obrade uvijek automatski pravno odgovoran za povrede koje je izvršitelj obrade počinio prilikom obrade osobnih podataka? Treba li tu odredbu tumačiti na način da obuhvaća i slučajeve neskrivljene odgovornosti voditelja obrade?

Istaknute odredbe prava Unije i sudska praksa Suda EU-a

Uvodne izjave 4., 10. i 74., članak 4. točke 2. i 7., članak 26. stavci 1. i 2. i članak 83. stavak 1. 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) (SL 2016., L 119, str. 1. i ispravci SL 2018., L 127, str. 2. i SL 2021., L 74, str. 35.)

Presuda od 5. lipnja 2018., Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein (C-210/16, EU:C:2018:388, t. 26. i 27.)

Presuda od 10. srpnja 2018., Jehovan todistajat (C-25/17, EU:C:2018:551, t. 66.)

Istaknute odredbe nacionalnog prava

Viešųjų pirkimų įstatymas (Zakon o javnoj nabavi) (u daljnjem tekstu: ZJN):

Članak 29. stavak 3.:

„Javni naručitelj ima pravo prema vlastitoj prosudbi u bilo kojem trenutku prije dodjele kupoprodajnog ugovora (sklapanja okvirnog sporazuma) ili odabira uspješnog kandidata u projektnom natječaju obustaviti postupak nabave ili projektnog natječaja ako su nastupile nepredviđene okolnosti, a mora ga obustaviti u slučaju povrede načela utvrđenih u članku 17. stavku 1. ovog Zakona te ako dotičnu situaciju nije moguće ispraviti”.

Članak 72. stavak 2.:

„Javni naručitelj provodi pregovarački postupak bez prethodne objave poziva na nadmetanje u sljedećim fazama:

1. upućivanje pisanih poziva odabranim gospodarskim subjektima za dostavu ponuda;
2. provjera postoje li razlozi za isključenje gospodarskih subjekata predviđeni u dokumentaciji za nadmetanje, i provjera ispunjavaju li gospodarski subjekti propisane kvalifikacijske uvjete i, ako je to primjenjivo, potrebne norme osiguranja kvalitete i/ili norme upravljanja okolišem;
3. pregovaranje s ponuditeljima u skladu s postupkom propisanim u članku 66. ovog Zakona i upućivanje zahtjeva ponuditeljima da dostave konačne ponude. Javni naručitelj dostavu konačne ponude ne mora zatražiti kada u pregovaračkom postupku bez prethodne objave poziva na nadmetanje sudjeluje samo jedan gospodarski subjekt;
4. ocjenjivanje konačnih ponuda i određivanje uspješnog kandidata”.

Građanski zakonik

Članak 2.133. stavak 9.:

„Ako je nalogoprimac prekoračio opseg svojih prava, ali na način da je treća strana imala opravdane razloge smatrati da je pravni posao sklopila s propisno ovlaštenim nalogoprimcem, pravni posao obvezuje nalogodavca, osim ako je treća strana znala ili trebala znati da nalogoprimac prekoračuje opseg svojih prava”.

Članak 2.136. stavak 1.:

„Pravni posao koji u ime druge osobe sklapa osoba koja nema pravo sklopiti taj pravni posao ili osoba koja prekoračuje dodijeljena joj prava u odnosu na nalogodavca stvara, mijenja ili ukida prava u pogledu nalogodavca i obveze samo ako nalogodavac naknadno odobri čitav taj pravni posao ili njegov dio koji prekoračuje ta prava”.

Kratak opis činjeničnog stanja i tijeka spora

- 1 Radi djelotvornog upravljanja situacijom uzrokovanom širenjem bolesti COVID-19, ministar zdravstva Republike Litve je Odlukom br. V-519 od 24. ožujka 2020. naložio ravnatelju Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos (Nacionalni centar za javno zdravstvo u okviru Ministarstva zdravstva) (u daljnjem tekstu: NVSC) da organizira nabavu informacijske platforme (sustava) (u daljnjem tekstu: mobilna aplikacija KARANTINAS) za upisivanje i praćenje podataka o osobama koje su bile u kontaktu s nositeljima zaraze bolesti COVID-19.
- 2 A. S., koji je tvrdio da je predstavnik NVSC-a, je 27. ožujka 2020. porukom elektroničke pošte obavijestio društvo „IT sprendimai sėkmei” UAB da je NVSC odabrao to društvo za razvoj mobilne aplikacije KARANTINAS. A. S. s NVSC-om nije imao sklopljen ugovor o radu niti bilo koji drugi ugovor. On je nakon toga, tvrdeći da je predstavnik NVSC-a, tom društvu poslao brojne poruke elektroničke pošte (a njihove kopije ravnatelju NVSC-a) u pogledu raznih aspekata razvoja predmetne aplikacije. Društvo „IT sprendimai sėkmei” UAB je i od više NVSC-ovih zaposlenika primilo poruke elektroničke pošte u vezi s aplikacijom.
- 3 U fazi razvoja aplikacije utvrđena je politika o povjerljivosti, u kojoj su društvo „IT sprendimai sėkmei” UAB i NVSC bili navedeni kao voditelji obrade. Aplikacija se u internetskoj trgovini Google Play Store mogla preuzeti od 4. travnja 2020., a na prodajnoj platformi Apple App Store od 6. travnja 2020. Aplikacija je sadržavala poveznice prema društvu „IT sprendimai sėkmei” UAB i NVSC-u. NVSC je 15. svibnja 2020. od tog društva zatražio da u aplikaciji ne navodi nikakve NVSC-ove podatke te da ne stavlja poveznice prema NVSC-u.

- 4 Mobilna aplikacija KARANTINAS prikupljala je razne informacije o svojim korisnicima: identifikacijski broj, koordinate zemljopisne širine i dužine, zemlja, grad, općina, adresa prebivališta, ime, prezime, osobni identifikacijski broj, broj telefona, mora li ta osoba biti u samoizolaciji, je li se registrirala itd. Podaci su prikupljeni ne samo u Litvi, već i u inozemstvu.
- 5 Ministar zdravstva je Odlukom br. V-821 od 10. travnja 2020. naložio ravnatelju NVSC-a da hitno organizira nabavu mobilne aplikacije KARANTINAS. Plan je bio da se ta aplikacija od društva „IT sprendimai sėkmei” UAB nabavi putem pregovaračkog postupka bez prethodne objave poziva na nadmetanje. Postupci nabave su pokrenuti, ali ih je NVSC, s obzirom na to da nije dobio potrebna financijska sredstva, obustavio u skladu s člankom 29. stavkom 3. ZJN-a. Nije sklopljen nikakav javni kupoprodajni ugovor.
- 6 Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija (Državna inspekcija za zaštitu podataka) (u daljnjem tekstu: Inspekcija) provela je istragu te je Odlukom br. 3R-180 od 24. veljače 2021. NVSC-u i društvu „IT sprendimai sėkmei” UAB izrekla upravne novčane kazne kao zajedničkim voditeljima obrade zbog povreda članaka 5., 13., 24., 32. i 35. Uredbe (EU) 2016/679.
- 7 Inspekcija je utvrdila da su se mobilnom aplikacijom KARANTINAS prikupljali osobni podaci. Prema navodu društva „IT sprendimai sėkmei” UAB, svoje su osobne podatke putem aplikacije pružila 3802 korisnika.
- 8 Od korisnika koji su aplikaciju odabrali kao metodu praćenja svaki se dan tražilo da odgovore na sljedeća pitanja: Jeste li izmjerili svoju temperaturu danas? Ako jeste, kolika je Vaša temperatura? Ako niste, molimo Vas da je sada izmjerite i unesete podatak. Imate li barem jedan od sljedećih simptoma: kašalj ili poteškoće pri disanju? Imate li ikakve druge simptome? Ako imate, molimo Vas da ih navedete (unesite opis)? Pridržavate li se uvjeta samoizolacije (može se dodati poveznica prema pravilima o izolaciji)? Je li Vam potrebna socijalna pomoć? Ako jest, molimo Vas da navedete kakva Vam je pomoć potrebna (unesite opis). Je li Vam potrebna psihološka pomoć?
- 9 Inspekcija je isto utvrdila da je primjerak podataka prikupljenih u mobilnoj aplikaciji KARANTINAS moralo dobiti još jedno društvo, „Juvare Lithuania” UAB, koje je izvršitelj obrade Užkrečiamųjų ligų, galinčių išplisti ir kelti grėsmę, stebėsenos ir kontrolės informacinė sistema (Informacijski sustav za praćenje i nadzor potencijalno opasnih zaraznih bolesti) (u daljnjem tekstu: ULSKIS). NVSC je naknadno određen kao voditelj obrade ULSKIS-a.

Bitni argumenti stranaka glavnog postupka

- 10 NVSC u bitnome tvrdi da postupak javne nabave nije zaključen sklapanjem ugovora o kupoprodaji; stoga, vlasništvo nad odnosnom mobilnom aplikacijom nije preneseno te NVSC nije moguće smatrati voditeljem obrade osobnih podataka prikupljenih uporabom aplikacije.

- 11 Društvo „IT sprendimai sėkmei” UAB ističe da je ono, kao izvršitelj obrade, tehnički nadziralo rad aplikacije, ali da su se osobni podaci u aplikaciji obrađivali isključivo za svrhe koje je određivao NVSC te u skladu s uputama potonjeg.
- 12 Inspekcija ističe da je pojam „voditelj obrade” funkcionalan pojam čija je svrha pripisivanje, na temelju analize konkretnih činjenica, odgovornosti subjektu koji izvršava stvaran utjecaj; posjedovanje svojstva voditelja obrade posljedica je činjenične okolnosti da je subjekt odlučio obrađivati osobne podatke za vlastite svrhe. Inspekcija naglašava da voditelj obrade ne legitimizira, već određuje svrhu i metode obrade podataka, da se zajednički voditelji trebaju međusobno nadopunjavati svojim odlukama te da njihove odluke u bitnome trebaju zajedno opipljivo utjecati na određivanje svrhe i sredstava obrade podataka. Osim toga, ciljevi zajedničkih voditelja obrade podataka trebaju biti usko međusobno povezani i komplementarni.

Kratak prikaz razloga za podnošenje zahtjeva za prethodnu odluku

- 13 Spor između stranaka u bitnome se odnosi na pitanje treba li pojam „voditelj obrade” iz GDPR-a široko tumačiti, to jest na način da voditeljem obrade osobnih podataka treba smatrati osobu koja je samo odredila cilj i sredstva te obrade, ili ga pak treba uže tumačiti, uzimajući u obzir pravila organizacije javne nabave i njezin ishod. U ovom je predmetu utvrđeno da je društvo „IT sprendimai sėkmei” UAB razvilo mobilnu aplikaciju KARANTINAS te da je NVSC, kao javni naručitelj, pomagao pružajući savjete o sadržaju informacija čijem bi prikupljanju ta aplikacija služila; međutim, NVSC nije sklopio ugovor o javnoj nabavi niti ugovor o kupoprodaji, nije potpisana nikakva potvrda o prijenosu i prihvatu stvorenog informatičkog proizvoda, prava vlasništva nad mobilnom aplikacijom KARANTINAS nisu prenesena te ništa ne upućuje na to da je izdana službena suglasnost (dopuštenje) za to da se mobilna aplikacija stavi na raspolaganje u raznim internetskim trgovinama (*Google Play Store, App Store*).
- 14 Pravno uređenje javne nabave i činjenica da je za povrede GDPR-a odgovornim utvrđeno javno upravno tijelo koje, u skladu s pravom Unije, podliježe jednom od bitnih načela javne uprave, to jest načelu zakonitosti, također su relevantni u ovom predmetu. Pravila koja uređuju javnu nabavu podliježu i nacionalnom pravu i pravu Unije; međutim, pravom Unije nisu uređeni svi aspekti javne nabave te su neki od njih prepušteni nacionalnom pravu. Prema nacionalnom pravu, postupak javne nabave smatra se dovršenim kada je sklopljen javni ugovor o kupoprodaji.
- 15 ZJN-om su jasno utvrđene pretpostavke za primjenu pregovaračkog postupka bez prethodne objave poziva na nadmetanje, trenutak u kojem takav postupak počinje i trenutak u kojem pregovore treba smatrati provedenima.
- 16 Iz komunikacije između društva „IT sprendimai sėkmei” UAB i NVSC-a proizlazi da se NVSC-ov cilj (razvoj informatičkog rješenja za upravljanje pandemijom) nastojao ostvariti razvojem aplikacije te da se obrada osobnih podataka planirala s tim ciljem na umu. U predmetu postoje i informacije o tome da su se tehničke

odluke (pitanja koja će se postaviti, njihova formulacija i slično) mijenjale sukladno potrebama javnog naručitelja (klijenta). Nije utvrđeno da je navedeno društvo, povrh dobivanja naknade za stvoreni proizvod, htjelo ostvariti ikakve druge ciljeve.

- 17 Budući da je NVSC određen kao zajednički voditelj obrade podataka, javljaju se i pitanja u pogledu tumačenja članka 4. točke 7. i članka 26. stavka 1. GDPR-a u vezi sa zajedničkim vođenjem obrade podataka.
- 18 Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev pita i na koji način članak 83. stavak 1. GDPR-a, prema kojem je „izricanje upravnih novčanih kazni [...] učinkovito, proporcionalno i odvraćajuće”, treba tumačiti kada je donesena odluka o odgovornosti više subjekata.

RADNI DOKUMENT