

Zadeva C-683/21**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum prejema:**

12. november 2021

Predložitveno sodišče:

Vilniaus apygardos administracinis teismas (Litva)

Datum predložitvene odločbe:

22. oktober 2021

Tožeča stranka:

Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie sveikatos apsaugos ministerijos

Tožena stranka:

Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija

Predmet postopka v glavni stvari

V postopku v glavni stvari se spor nanaša na vsebino pojma „upravljavec“, na priznanje osebe kot upravljavca in/ali kot skupnega upravljavca (v nadaljevanju: skupni upravljavec) ter na opredelitev subjekta, ki je odgovoren za kršitve na podlagi Uredbe (EU) 2016/679.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Razlaga določb Uredbe (EU) 2016/679 (v nadaljevanju: splošna uredba o varstvu podatkov); drugi odstavek člena 267 PDEU.

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je mogoče pojem „upravljavec“, kot je določen v členu 4(7) splošne uredbe o varstvu podatkov, razlagati tako, da se za upravljavca šteje tudi oseba, ki načrtuje nakup orodja za zbiranje podatkov (mobilna aplikacija) na podlagi

javnega naročila, ne glede na dejstvo, da pogodba o javnem naročilu ni bila sklenjena in da zadevni izdelek (mobilna aplikacija), v zvezi s katerim je bil uporabljen postopek javnega naročila, ni bil prenesen?

2. Ali je mogoče pojem „upravljavec“, kot je določen v členu 4(7) splošne uredbe o varstvu podatkov, razlagati tako, da se za upravljavca šteje tudi javni naročnik, ki ni pridobil lastninske pravice na ustvarjenem izdelku informacijske tehnologije in ga tudi ni prevzel v posest, vendar pa končna različica ustvarjene aplikacije vsebuje povezave ali vmesnike do takega javnega subjekta in/ali politika zasebnosti, ki je zadevni javni subjekt ni uradno odobril ali priznal, tak javni subjekt opredeljuje kot upravljavca?

3. Ali je mogoče pojem „upravljavec“, kot je določen v členu 4(7) splošne uredbe o varstvu podatkov, razlagati tako, da se za upravljavca šteje tudi oseba, ki dejansko ni izvajala nobenih dejanj obdelave podatkov, kot so določena v členu 4(2) splošne uredbe o varstvu podatkov, in/ali ni dala jasnega dovoljenja/privolitve k izvajanju takih dejanj? Ali je dejstvo, da je bil izdelek informacijske tehnologije, ki se uporablja za obdelavo osebnih podatkov, ustvarjen v skladu z navodili javnega naročnika, pomembno za razlago pojma „upravljavec“?

4. Če je ugotavljanje dejanskih dejanj obdelave podatkov upoštevno pri razlagi pojma „upravljavec“, ali je treba pojem „obdelave“ osebnih podatkov iz člena 4(2) splošne uredbe o varstvu podatkov razlagati tako, da vključuje tudi primere, v katerih so bile v postopku nakupa mobilne aplikacije za preskušanje sistemov informacijske tehnologije uporabljene kopije osebnih podatkov?

5. Ali je mogoče skupno upravljanje podatkov v skladu s členom 4(7) in členom 26(1) splošne uredbe o varstvu podatkov razlagati izključno tako, da vključuje namenoma usklajena dejanja v zvezi z določanjem namena in sredstev obdelave podatkov, ali pa je navedeni pojem mogoče razlagati tudi tako, da skupno upravljanje vključuje tudi primere, pri katerih ni jasnega „dogovora“ glede namena in sredstev obdelave podatkov in/ali ko dejanja med subjekti niso usklajena? Ali so okoliščine, ki se nanašajo na fazo v ustvarjanju sredstev za obdelavo osebnih podatkov (aplikacija informacijske tehnologije), v kateri se obdelujejo osebni podatki, in na namen ustvarjanja aplikacije, pravno pomembne za razlago pojma skupnega upravljanja podatkov? Ali je mogoče „dogovor“ med skupnimi upravljavci razumeti izključno kot jasno opredelitev pogojev za skupno upravljanje podatkov?

6. Ali je treba določbo iz člena 83(1) splošne uredbe o varstvu podatkov, v skladu s katero „so upravne globe [...] učinkovite, sorazmerne in odvračilne“, razlagati tako, da vključuje tudi primere naložitve odgovornosti „upravljavcu“, kadar v postopku ustvarjanja izdelka informacijske tehnologije razvijalec tudi izvaja dejanja obdelave osebnih podatkov, in ali neustrezna dejanja obdelave osebnih podatkov, ki jih izvaja obdelovalec, vedno samodejno pomenijo pravno

odgovornost upravljavca? Ali je treba to določbo razlagati tako, da vključuje tudi primere objektivne odgovornosti upravljavca?

Navedene določbe prava Unije in sodna praksa Sodišča

Uvodne izjave 4, 10 in 74, člen 4(2) in (7), člen 26(1) in (2) ter člen 83(1) Uredbe (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) (UL L 119, 4.5.2016, str. 1).

Sodba z dne 5. junija 2018, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, C-210/16, EU:C:2018:388, točki 26 in 27.

Sodba z dne 10. julija 2018, Jehovan todistajat, C-25/17, EU:C:2018:551, točka 66.

Navedene nacionalne določbe

Viešųjų pirkimų įstatymas (zakon o javnem naročanju):

Člen 29(3):

„Javni naročnik ima kadar koli pred sklenitvijo kupoprodajne pogodbe (sklenitvijo okvirnega sporazuma) ali imenovanjem uspešnega kandidata pri projektne natečaju pravico po svoji presoji prekiniti postopek javnega naročila ali projektne natečaja, če nastopijo nepredvidene okoliščine, ter mora to storiti v primeru kršitve načel iz člena 17(1) tega zakona, če zadevnih okoliščin ni mogoče odpraviti.“

Člen 72(2):

„Javni naročnik izvede postopek s pogajanjem brez predhodne objave obvestila o naročilu v naslednjih fazah:

- (1) pisno vabilo izbranim gospodarskim subjektom, naj predložijo ponudbe;
- (2) preverjanje, ali obstajajo razlogi za izključitev gospodarskih subjektov, kot so določeni v dokumentih v zvezi z oddajo javnega naročila, ter preverjanje, ali gospodarski subjekti izpolnjujejo zahteve iz javnega naročila in, če je ustrezno, ali izpolnjujejo zahtevane standarde zagotavljanja kakovosti in/ali standarde okoljskega upravljanja;
- (3) pogajanja s ponudniki, v skladu s postopkom iz člena 66 tega zakona, ter zahteva, naj predložijo končne ponudbe. Če v postopku s pogajanjem brez predhodne objave obvestila o naročilu sodeluje le en gospodarski subjekt, javnemu naročniku ni treba zahtevati predložitve končne ponudbe;

(4) vrednotenje končnih ponudb in izbira uspešnega kandidata.“

Civilni zakonik

Člen 2.133(9):

„Če zastopnik prekorači svoje pravice, vendar tako, da tretja oseba upravičeno meni, da je sklenila posel z zastopnikom z ustreznimi pooblastili, posel zavezuje zastopanelega, razen kadar je druga stranka v poslu vedela ali bi morala vedeti, da je zastopnik prekoračil svoje pravice.“

Člen 2.136(1):

„S poslom, ki ga v imenu druge osebe sklene oseba, ki nima pravice skleniti takega posla, ali oseba, ki prekorači dodeljene pravice, se za zastopanelega ustvarijo, spremenijo ali ukinejo pravice in obveznosti le, če zastopani naknadno odobri celoten posel ali njegov del, ki presega take pravice.“

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Z namenom učinkovitega upravljanja razmer, ki so posledica širjenja COVID-19, je minister za zdravje Republike Litve s sklepom št. V-519 z dne 24. marca 2020 direktorju Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos (nacionalnega centra za javno zdravje v okviru ministrstva za zdravje; v nadaljevanju: nacionalni center za javno zdravje) naročil, naj organizira nakup informacijske platforme (sistema) (v nadaljevanju: mobilna aplikacija KARANTINAS ali aplikacija) za registracijo in spremljanje podatkov, ki se nanašajo na osebe, ki so bile v stiku s prenašalci okužbe COVID-19.
- 2 Dne 27. marca 2020 je A. S., oseba, ki se je predstavljala kot zastopnik nacionalnega centra za javno zdravje, družbo IT sprendimai sėkmei UAB (v nadaljevanju: družba) po elektronski pošti obvestila, da jo je nacionalni center za javno zdravje izbral za razvijalca mobilne aplikacije KARANTINAS. Oseba A. S. z nacionalnim centrom za javno zdravje ni imela sklenjene pogodbe o zaposlitvi ali druge pogodbe. Oseba A. S., ki se je predstavljala kot zastopnik nacionalnega centra za javno zdravje, je nato poslala več elektronskih sporočil navedeni družbi (kopije sporočil tudi direktorju nacionalnega centra za javno zdravje) glede raznih vidikov razvoja mobilne aplikacije. Elektronska sporočila v zvezi z aplikacijo je družbi pošiljalo tudi več zaposlenih pri nacionalnem centru za javno zdravje.
- 3 V fazi razvoja aplikacije je bila pripravljena tudi politika zasebnosti, v kateri sta bila družba IT sprendimai sėkmei UAB in nacionalni center za javno zdravje opredeljena kot upravljavca. Aplikacija je bila 4. aprila 2020 na voljo za prenos v spletni trgovini Google Play Store, na spletni platformi Apple App Store pa 6. aprila 2020. Aplikacija je vsebovala povezave do družbe IT sprendimai sėkmei UAB in do nacionalnega centra za javno zdravje. Dne 15. maja 2020 je nacionalni

center za javno zdravje družbi naročil, naj v aplikaciji ne uporabi nobenih podatkov o njem ali drugih povezav z njim.

- 4 Z mobilno aplikacijo KARANTINAS so se zbirale razne informacije o njenih uporabnikih: identifikacijska številka, lokacijske koordinate (zemljepisna širina in dolžina), država, mesto, občina, naslov prebivališča, ime, priimek, osebna identifikacijska številka, telefonska številka, podatek o tem, ali se mora oseba samoizolirati, ali se je registrirala itd. Podatki se niso zbirali le v Litvi, ampak tudi v tujini.
- 5 S sklepom št. V-821 z dne 10. aprila 2020 je minister za zdravje naročil direktorju nacionalnega centra za javno zdravje, naj nujno organizira nakup mobilne aplikacije KARANTINAS. Načrtovano je bilo, da bo aplikacija pridobljena od družbe IT sprendimai sėkmei UAB na podlagi postopka s pogajanjem brez predhodne objave obvestila o naročilu. Postopek naročanja se je začel, vendar ga je nacionalni center za javno zdravje prekinil v skladu s členom 29(3) zakona o javnem naročanju, ker niso bila zagotovljena potrebna sredstva. Sklenjena ni bila nobena javna kupoprodajna pogodba.
- 6 Organ Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija (državni inšpektorat za varstvo podatkov; v nadaljevanju: inšpektorat) je opravil inšpekcijski pregled ter z odločbo št. 3R-180 z dne 24. februarja 2021 naložil upravno globo nacionalnemu centru za javno zdravje in družbi IT sprendimai sėkmei UAB kot skupnima upravljavcema zaradi kršitev členov 5, 13, 24, 32 in 35 Uredbe (EU) 2016/679.
- 7 Inšpektorat je ugotovil, da so se z mobilno aplikacijo KARANTINAS zbirali osebni podatki. Po navedbah družbe IT sprendimai sėkmei UAB sta osebne podatke prek aplikacije zagotovila 3802 uporabnika.
- 8 Uporabniki, ki so aplikacijo izbrali kot način za spremljanje odrejene izolacije, so morali vsak dan odgovoriti na naslednja vprašanja: Ali ste si danes izmerili temperaturo? Če ste si jo, kolikšna je bila? Če si je niste, si jo izmerite zdaj in vnesite podatke. Ali imate katerega koli od naslednjih simptomov: kašelj ali oteženo dihanje? Ali imate kakšne druge simptome? Če je odgovor da, jih navedite. Ali upošteвате navodila glede samoizolacije (dodati je mogoče povezavo do pravil glede izolacije)? Ali potrebujete socialno pomoč? Če je odgovor da, navedite, kakšne vrste pomoč potrebujete. Ali potrebujete psihološko pomoč?
- 9 Inšpektorat je ugotovil tudi, da je morala kopije podatkov, zbranih v mobilni aplikaciji KARANTINAS, prejemati tudi družba Juvare Lithuania UAB, ki je obdelovalec za Užkrečiamųjų ligų, galinčių išplisti ir kelti grėsmę, stebėsenos ir kontrolės informacinė sistema (informacijski sistem za spremljanje nalezljivih bolezni, ki bi se lahko razširile in pomenile nevarnost, ter nadzor nad njimi; v nadaljevanju: informacijski sistem za spremljanje nalezljivih bolezni). Nacionalni center za javno zdravje je bil naknadno imenovan za upravljavca informacijskega sistema za spremljanje nalezljivih bolezni.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 10 Nacionalni center za javno zdravje se v bistvu sklicuje na trditve, da postopek javnega naročila ni bil končan s sklenitvijo kupoprodajne pogodbe; lastništvo mobilne aplikacije torej ni bilo preneseno in nacionalnega centra za javno zdravje ni mogoče šteti za upravljavca osebnih podatkov, ki so se zbirali z uporabo aplikacije.
- 11 Družba IT sprendimai s kmei UAB navaja, da je kot obdelovalec tehnično nadzirala delovanje aplikacije, vendar so se osebni podatki v aplikaciji obdelovali izključno za namene, ki jih je opredelil nacionalni center za javno zdravje, ter v skladu z njegovimi navodili.
- 12 In spektorat poudarja, da je pojem „upravljavec“ funkcionalni pojem, namen katerega je na podlagi analize določenih dejstev pripisati odgovornost subjektu, ki ima dejanski vpliv; status upravljavca je posledica dejanskega stanja, v katerem se je subjekt odlo il obdelovati osebne podatke za svoje namene. In spektorat poudarja, da upravljavec opredeljuje (in ne legitimizira) namen in metode obdelave podatkov, da bi se morala skupna upravljavca dopolnjevati pri svojih odločitvah in da bi morale njune odločitve imeti oprijemljiv vpliv na opredelitev namena in sredstev obdelave podatkov. Poleg tega bi morali biti cilji skupnih upravljavcev podatkov tesno povezani in se dopolnjevati.

Jedrnat utemeljitev predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 13 Spor med strankama se v bistvu osredotoča na vprašanje, ali naj se pojem „upravljavec“ iz splošne uredbe o varstvu podatkov razlaga široko, torej ali naj se za upravljavca osebnih podatkov šteje  e oseba, ki je zgolj opredelila cilje in sredstva obdelave podatkov, ali pa naj se ta pojem razlaga ožje in naj se pri tem upošteva postopek, ki ureja organizacijo javnega naročanja in njegov rezultat. V obravnavani zadevi je bilo ugotovljeno, da je družba IT sprendimai s kmei UAB razvila mobilno aplikacijo KARANTINAS in da je nacionalni center za javno zdravje kot javni naročnik pomagal z nasveti o vsebini informacij, ki naj se zbirajo; vendar pa nacionalni center za javno zdravje ni sklenil javne kupoprodajne pogodbe, podpisano ni bilo nobeno potrdilo o prenosu in prevzemu ustvarjenega izdelka informacijske tehnologije, lastninska pravica na mobilni aplikaciji KARANTINAS ni bila prenesena, nič pa tudi ne kaže na to, da bi bila dana uradna privolitev (dovoljenje), da se lahko mobilna aplikacija da na voljo v raznih spletnih trgovinah (Google Play Store, App Store).
- 14 V obravnavani zadevi sta upo stevna tudi pravna ureditev javnega naročanja in dejstvo, da je bila javnemu upravnemu subjektu, za katerega v skladu s pravom EU velja eno od temeljnih načel javnega upravljanja, tj. načelo zakonitosti, naložena odgovornost za kršitve splošne uredbe o varstvu podatkov. Pravna pravila, ki urejajo javno naročanje, izhajajo iz nacionalnega prava in prava EU, vendar pa pravo EU ne ureja vseh vidikov javnega naročanja, saj so nekateri prepuščeni v urejanje nacionalnemu pravu. V skladu z nacionalnim pravom se

postopek javnega naročanja šteje za zaključen, ko je sklenjena javna kupoprodajna pogodba.

- 15 V zakonu o javnem naročanju so jasno opredeljeni temeljni pogoji za izvedbo postopka s pogajanja brez predhodne objave obvestila o naročilu, trenutek, ko se tak postopek začne, in trenutek, ko se šteje, da so bila pogajanja opravljena.
- 16 Iz korespondence med družbo IT sprendimai sėkmei UAB in nacionalnim centrom za javno zdravje jasno izhaja, da je bil namen razvoja aplikacije doseganje cilja nacionalnega centra za javno zdravje (oblikovanje rešitve informacijske tehnologije za upravljanje pandemije) in da je bila obdelava osebnih podatkov načrtovana za doseg navedenega cilja. Spis zadeve vsebuje tudi informacije o tem, da so se tehnične odločitve (vprašanja, ki naj bodo postavljena, njihova ubeseditve in podobno) spreminjale v skladu s potrebami javnega naročnika (stranke). Ni bilo ugotovljeno, da bi družba imela kakršne koli druge cilje kot prejeti plačilo za ustvarjeni izdelek.
- 17 Ker je bil nacionalni center za javno zdravje prepoznan za skupnega upravljavca osebnih podatkov, se postavlja tudi vprašanje razlage člena 4(7) in člena 26(1) splošne uredbe o varstvu podatkov v zvezi s skupnim upravljanjem podatkov.
- 18 Nazadnje, predložitveno sodišče tudi sprašuje, kako naj se razlaga člen 83(1) splošne uredbe o varstvu podatkov, ki določa, da „so upravne globe [...] učinkovite, sorazmerne in odvratilne“, kadar se odloča o odgovornosti več subjektov.

DELOVNI DOKUMENTAS