

**Sprawa C-383/23****Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym****Data wpływu:**

21 czerwca 2023 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Vestre Landsret (Dania)

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

3 maja 2023 r.

**Strona wnosząca środek odwoławczy:**

Anklagemyndigheden

**Druga strona postępowania:**

ILVA A/S

---

[...] Anklagemyndigheden (prokurator) przeciwko

ILVA A/S

[...] Postanowienie:

Wyrokiem Retten i Aarhus (sądu rejonowego w Aarhus) z dnia 12 lutego 2021 r. na spółkę ILVA A/S została nałożona grzywna w wysokości 100 000 DKK z tytułu naruszenia art. 5 ust. 1 lit. e) i art. 5 ust. 2 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 (zwanego dalej „RODO”) w związku z jego art. 4 pkt 1 i art. 6, które to naruszenie polegało na niewywiązywaniu się, w okresie od maja 2018 r. do stycznia 2019 r., z obowiązków, jakie spoczywały na tej spółce jako na administratorze w odniesieniu do przechowywania danych osobowych dotyczących co najmniej 350 000 byłych klientów.

Od tego wyroku Retten i Aarhus prokurator wniósł środek odwoławczy do Vestre Landsret (sądu apelacyjnego regionu zachodniego), który prowadzi obecnie

postępowanie karne. W tym kontekście Vestre Landsret postanawia zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem dotyczącym wykładni art. 83 ust. 5 RODO.

Vestre Landsret uważa, że może się pojawić wątpliwość, czy termin „przedsiębiorstwo”, którym posłużono się w art. 83 ust. 5 RODO, należy rozumieć w ten sposób, iż przy ustalaniu grzywny za naruszenie RODO przez przedsiębiorstwo pod uwagę powinno się brać obrót grupy, do której należy spółka.

Ponieważ wyjaśnienie tej kwestii jest konieczne dla wydania przez Vestre Landsret rozstrzygnięcia w postępowaniu karnym, sąd ten postanowił zawiesić postępowanie karne do czasu wydania przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

### **Stan faktyczny**

- 1 W postępowaniu przed Vestre Landsret spółka ILVA A/S jest oskarżona o naruszenie art. 83 ust. 2 i 5 RODO w związku z jego art. 83 ust. 9, art. 5 ust. 1 lit. e), art. 5 ust. 2, art. 4 pkt 1 i art. 6 oraz o naruszenie § 41 ust. 1 pkt 4 lov nr. 502 af 23. maj 2018 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (ustawy nr 502 z dnia 23 maja 2018 r. uzupełniającej rozporządzenie w sprawie ochrony w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych) w związku z jej § 41 ust. 3 i 6, które to naruszenie polegało na niewywiązywaniu się, w okresie od maja 2018 r. do stycznia 2019 r., z obowiązków, jakie spoczywały na tej spółce jako na administratorze w odniesieniu do przechowywania danych osobowych dotyczących co najmniej 350 000 byłych klientów.
- 2 Spółka ILVA A/S wchodzi w skład Lars Larsen Group. Całkowity obrót tej grupy w roku obrotowym 2016/2017 wynosił 6,57 mld [DKK]. W tej kwocie mieścił się obrót spółki zależnej ILVA A/S w wysokości nieco poniżej 1,8 mld [DKK].
- 3 W przypadku uznania, że spółka ILVA A/S naruszyła art. 5 ust. 1 lit. e) i art. 5 ust. 2 RODO w związku z jego art. 4 pkt 1 i art. 6, Vestre Landsret musi nałożyć grzywnę na podstawie art. 83 ust. 5 RODO w związku z jego art. 83 ust. 9.

### **Dotychczasowy przebieg postępowania**

- 4 W dniu 12 lutego 2021 r. Retten i Aarhus wydał wyrok w pierwszej instancji. Sąd ten uznał, że spółka ILVA A/S jest winna zarzucanych jej czynów, przy czym orzekł, iż działała ona nieumyślnie, a nie umyślnie, jak zarzucał to prokurator.
- 5 Retten i Aarhus nałożył na spółkę ILVA A/S grzywnę w wysokości 100 000 DKK. Co się tyczy ustalenia wysokości grzywny, Retten i Aarhus podał następujące uzasadnienie.

„Prokurator, działając na podstawie zalecenia Datatilsynet (komisarza ds. ochrony danych), wniósł o nałożenie grzywny w wysokości 1,5 mln DKK. Z informacji przekazanych przez komisarza ds. ochrony danych i prokuratora wynika, że ramy dotyczące obrotu, wykorzystywane na potrzeby oszacowania kwoty grzywny, opierają się nie tylko na obrocie oskarżonej, lecz na całkowitym obrocie całej Lars Larsen Group.

W niniejszej sprawie zarzuty zostały postawione wyłącznie oskarżonej, która jest spółką zależną, zaś w toku postępowania prokurator oświadczył, że zarzutów nie postawiono także spółce dominującej, ponieważ nie było ku temu podstaw. Z wyrażonej w § 883 ust. 3 Lov om rettens pleje (ustawy o sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości) zasady skargowości wynika, że sąd nie może wydać wyroku skazującego za czyn zabroniony nieobjęty aktem oskarżenia. Sprzeczne z zasadą ustanowioną w tym przepisie byłoby przypisywanie znaczenia, przy orzekaniu kary surowszej, okolicznościom dotyczącym innej osoby, której nie postawiono zarzutów. Jest tak w szczególności w sytuacji takiej jak niniejsza, w której oskarżona prowadzi niezależną autonomiczną działalność w zakresie sprzedaży detalicznej i w której spółka dominująca nie utworzyła spółki zależnej jedynie w celu przeniesienia na nią odpowiedzialności za przetwarzanie danych przez grupę. W związku z tym, a także mając na uwadze fakt, że w opisie znamion czynu zabronionego w art. 83 ust. 5 RODO posłużono się pojęciem „przedsiębiorstwa”, brak jest podstaw – niezależnie od brzmienia motywu 150 tego rozporządzenia – by wysokość grzywny obliczać w oparciu o całkowity obrót grupy.

Z akt sprawy wynika, że obrót oskarżonej stanowił około jednej czwartej całkowitego obrotu grupy za rok obrotowy 2016/2017. W tym kontekście, jak też z uwagi na fakt, że oskarżona, jak wskazano powyżej, została uznana za winną jedynie nieumyślnego naruszenia RODO, grzywnę należy nałożyć w kwocie znacznie niższej niż ta, której domagał się prokurator.

Sąd uważa ponadto, iż prokurator i komisarz ds. ochrony danych nie uwzględnili należycie, na potrzeby zmniejszenia dotkliwości kary, okoliczności łagodzących opisanych w art. 83 ust. 2 RODO, w tym faktu, że jest to pierwsze naruszenie RODO, że odnośne informacje miały charakter ogólny, a nie osobisty, że znajdowały się one w starszym i częściowo wycofanym z użytku systemie, do którego dostęp uzyskiwano jedynie sporadycznie, że osoby, których dane dotyczą, nie poniosły żadnej szkody oraz że czyn zabroniony, również w opinii komisarza ds. ochrony danych, miał jedynie charakter formalny. Dodatkowo w ramach oceny należy także nadać duże znaczenie faktowi, że udowodniono, iż oskarżona poczyniła znaczne wysiłki, aby zapewnić, że liczne funkcjonujące w spółce systemy, zarówno informatyczne, jak i prawne, są zgodne z dość skomplikowanymi przepisami RODO.

W związku z tym sąd zbadał, czy czyn zabroniony jest tego rodzaju, że kwalifikuje się jako czyn, za który można udzielić upomnienia, które w tym kontekście prawnym przyjęłoby formę ostrzeżenia na podstawie § 900 ustawy o sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, czy też w tych okolicznościach konieczne jest nałożenie na oskarżoną grzywny. Zgodnie z przyświecającą RODO ogólną zasadą wymierzania kar, w myśl której należy zapewnić, aby za naruszenia tego rozporządzenia nakładane były skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające sankcje, sąd stwierdza jednak, mając na uwadze w szczególności dużą ilość danych, których oskarżona nie zanonimizowała ani nie usunęła, a tym samym znaczną liczbę dotkniętych naruszeniem osób, których dane dotyczą, że na oskarżoną należy nałożyć grzywnę. W toku prac przygotowawczych nad ustawą w sprawie ochrony danych (projekt ustawy nr 68 z dnia 25 października 2017 r., pkt 2.8.3.7) przewidziano „znaczące podwyższenie” grzywny za naruszenia RODO w porównaniu z wcześniejszą praktyką, w myśl której (jak wskazano w pkt 2.8.1.4 projektu tej ustawy) grzywny były nakładane w wysokości od 2000 DKK do 25 000 DKK w zależności od charakteru naruszenia.

W świetle powyższego oraz po dokonaniu całościowej oceny wszystkich okoliczności łagodzących, o których mowa powyżej, sąd stwierdza, że na oskarżoną należy nałożyć grzywnę w wysokości 100 000 DKK na podstawie art. 83 ust. 2 i 5 RODO w związku z jego art. 83 ust. 9, art. 5 ust. 1 lit. e), art. 5 ust. 2, art. 4 pkt 1 i art. 6 oraz § 41 ust. 1 pkt 4 ustawy nr 502 z dnia 23 maja 2018 uzupełniającej rozporządzenie w sprawie ochrony w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych w związku z jej § 41 ust. 3 i 6”.

## **Prawo Unii**

- 6 Sprawa dotyczy wykładni art. 83 ust. 5 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) w związku z jego motywem 150.
- 7 W tym kontekście należy zauważyć, że w maju 2022 r. Europejska Rada Ochrony Danych (EROD) przyjęła nowe wytyczne w sprawie obliczania grzywny, w których zharmonizowano metodykę, jaka ma być stosowana przez każdy organ nadzorczy.
- 8 Istotne znaczenie mają również art. 101 i 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz art. 13 i motyw 46 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z dnia 11 grudnia 2018 r. mającej na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

## Kwestie prawa Unii i argumenty stron

### Kwestie prawa Unii

9 Artykuł 83 ust. 5 RODO stanowi między innymi co następuje:

„Naruszenia przepisów dotyczących następujących kwestii podlegają zgodnie z ust. 2 administracyjnej karze pieniężnej w wysokości do 20 000 000 EUR, a w przypadku przedsiębiorstwa – w wysokości do 4 % jego całkowitego rocznego światowego obrotu z poprzedniego roku obrotowego, przy czym zastosowanie ma kwota wyższa:

a) podstawowych zasad przetwarzania, w tym warunków zgody, o których to zasadach i warunkach mowa w art. 5, 6, 7 oraz 9 [...]”.

10 Artykuł 4 RODO zawiera wykaz definicji pojęć użytych w tym rozporządzeniu. W tym wykazie nie znajduje się definicja „przedsiębiorstwa”. Niemniej jednak art. 4 pkt 18 i 19 zawiera następujące definicje, co do których należy uznać, że odnoszą się do „przedsiębiorstwa”:

„18) »przedsiębiorca« oznacza osobę fizyczną lub prawną prowadzącą działalność gospodarczą, niezależnie od formy prawnej, w tym spółki osobowe lub zrzeszenia prowadzące regularną działalność gospodarczą;

19) »grupa przedsiębiorstw« oznacza przedsiębiorstwo sprawujące kontrolę oraz przedsiębiorstwa przez nie kontrolowane”.

Motyw 150 RODO stanowi między innymi co następuje:

„W celu wzmocnienia i zharmonizowania sankcji administracyjnych za naruszenie niniejszego rozporządzenia każdy organ nadzorczy powinien być uprawniony do nakładania administracyjnych kar pieniężnych. W niniejszym rozporządzeniu należy wymienić rodzaje naruszeń oraz wskazać górną granicę i kryteria ustalania związanych z nimi administracyjnych kar pieniężnych, które właściwy organ nadzorczy powinien określać indywidualnie dla każdego przypadku z uwzględnieniem wszystkich stosownych okoliczności danej sytuacji, z należyтым uwzględnieniem w szczególności charakteru, wagi, czasu trwania naruszenia i jego konsekwencji, a także środków podjętych w celu zastosowania się do obowiązków wynikających z niniejszego rozporządzenia oraz w celu zapobieżenia konsekwencjom naruszenia lub w celu zminimalizowania tych konsekwencji. Jeżeli administracyjna kara pieniężna jest nakładana na przedsiębiorstwo, to »przedsiębiorstwo« należy do tych celów rozumieć zgodnie z art. 101 i 102 TFUE. Jeżeli administracyjna kara pieniężna jest nakładana na osobę niebędącą przedsiębiorstwem, organ nadzorczy, ustalając właściwą wysokość kary pieniężnej, powinien wziąć pod uwagę ogólny poziom dochodów w danym państwie członkowskim oraz sytuację

ekonomiczną tej osoby. Aby wspierać spójne stosowanie administracyjnych kar pieniężnych, można także użyć mechanizmu spójności. [...]”.

- 11 W tym względzie należy zauważyć, że z art. 83 ust. 9 RODO wynika między innymi, iż jeżeli ustrój prawny państwa członkowskiego nie przewiduje administracyjnych kar pieniężnych – tak jak ma to miejsce w Danii (zob. motyw 151 RODO) – przepisy można stosować w ten sposób, że nałożenie grzywny postuluje właściwy organ nadzorczy, a nakłada ją właściwy sąd krajowy, o ile zapewniona zostaje skuteczność tych rozwiązań prawnych i równoważność ich skutku względem administracyjnej kary pieniężnej nakładanej przez organ nadzorczy. Nakładane grzywny mają być w każdym przypadku skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.
- 12 Zawarte w motywie 150 odesłanie do art. 101 i 102 TFUE, dokonane celem wskazania, w jaki sposób należy rozumieć „przedsiębiorstwo”, stanowi odesłanie do traktatowych reguł konkurencji.
- 13 Wypada zauważyć, że z prawa Unii dotyczącego traktatowych reguł konkurencji wynika, iż na potrzeby ustalania grzywien za naruszenia reguł konkurencji pojęcie przedsiębiorstwa należy rozumieć tak, że obejmuje ono przedsiębiorstwa należące do tej samej grupy.

#### **Argumenty prokuratora**

- 14 Pojęcie „przedsiębiorstwa”, którym posłużono się w art. 83 ust. 5 RODO, należy rozumieć w ten sposób, że przy ustalaniu grzywny za naruszenie RODO przez przedsiębiorstwo pod uwagę bierze się całkowity obrót grupy, do której należy owo przedsiębiorstwo.
- 15 Zgodnie z motywem 150 RODO pojęcie „przedsiębiorstwa” zawarte w art. 83 ust. 5 należy traktować jako odnoszące się do przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 101 i 102 TFUE (reguł konkurencji Unii).
- 16 Z prawa wtórnego w dziedzinie konkurencji wyraźnie wynika, że przy ustalaniu grzywien pod uwagę bierze się całkowity światowy obrót grupy. W tym względzie należy się odnieść do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z dnia 11 grudnia 2018 r. mającej na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego.
- 17 Jak wskazano w motywie 46 tej dyrektywy, pojęcie „przedsiębiorstwa” zawarte w art. 101 i 102 TFUE, które należy stosować zgodnie z orzecznictwem Trybunału, oznacza „jednostkę gospodarczą, nawet jeśli składa się ona z kilku osób fizycznych lub prawnych”.
- 18 Artykuł 13 ust. 5 tej dyrektywy, który dotyczy kar nakładanych na przedsiębiorstwa i związki przedsiębiorstw, stanowi, że państwa członkowskie

zapewniają, aby „pojęcie przedsiębiorstwa” (to znaczy „jednostki gospodarczej”) miało zastosowanie do celów nakładania kar na spółki dominujące oraz następców prawnych i gospodarczych przedsiębiorstw.

- 19 W tym kontekście prokurator, działając na podstawie zalecenia komisarza ds. ochrony danych, wnosi o nałożenie grzywny w wysokości 1,5 mln DKK w oparciu o całkowity obrót całej Lars Larsen Group.

#### **Argumenty spółki ILVA A/S**

- 20 Przy ustalaniu grzywny za naruszenie RODO przez przedsiębiorstwo pod uwagę nie powinno się brać całkowitego obrotu grupy, do której należy spółka.
- 21 W rozpatrywanej sprawie zarzuty zostały postawione wyłącznie spółce ILVA A/S, która jest spółką zależną, a nie spółce dominującej.
- 22 Ponadto wybór obrotu nie wydaje się stanowić niezbędnego elementu wymierzania kar przez sąd. W RODO nie przewidziano więc reguł ani zasad obliczania grzywien w przypadku, gdy wielkość obrotu wywiera bezpośredni wpływ, zaś art. 83 ust. 5 RODO określa jedynie górne widełki kwoty grzywny.
- 23 Ponadto w art. 83 ust. 5 RODO jest mowa o „przedsiębiorstwie”, w związku z czym brak jest podstaw – niezależnie od brzmienia motywu 150 tego rozporządzenia – by wysokość grzywny obliczać w oparciu o całkowity obrót grupy.

#### **Kontekst pytania zadanego przez Vestre Landsret**

Analiza duńskiej, francuskiej, niemieckiej i angielskiej wersji językowej RODO nie pomaga wyjaśnić, czy przy ustalaniu grzywny za naruszenie RODO przez przedsiębiorstwo pod uwagę powinno się brać obrót całej grupy, do której należy spółka.

Wydaje się, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie miał okazji zająć stanowiska w tej kwestii.

W związku z tym Vestre Landsret stwierdza, że wydanie orzeczenia w przedmiocie wykładni pojęcia „przedsiębiorstwa”, którym posłużono się w art. 83 ust. 5 RODO, jest mu niezbędne w celu rozstrzygnięcia toczącego się przed nim postępowania karnego.

Dlatego też Vestre Landsret postanowił zawiesić postępowanie odwoławcze w sprawie karnej i wystąpić do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE.

#### Niniejszym postanawia się, co następuje:

Vestre Landsret zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy pojęcie „przedsiębiorstwa”, które zostało użyte w art. 83 ust. 4–6 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych, należy traktować jako odnoszące się do przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 101 i 102 TFUE w związku z motywem 150 tego rozporządzenia oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącego prawa konkurencji Unii, tak że pojęcie „przedsiębiorstwa” obejmuje każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, niezależnie od jego statusu prawnego i sposobu jego finansowania?

2. Na wypadek udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze – czy art. 83 ust. 4–6 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych należy interpretować w ten sposób, że przy nakładaniu grzywny na przedsiębiorstwo pod uwagę należy brać całkowity roczny światowy obrót jednostki gospodarczej, do której należy to przedsiębiorstwo, czy też jedynie całkowity roczny światowy obrót samego tego przedsiębiorstwa?

[...]