

Анонимизиран текст

Превод

C-132/21 - 1

Дело C-132/21

Преюдициално запитване

Дата на постъпване:

3 март 2021 г.

Запитваща юрисдикция:

Fővárosi Törvényszék (Будапещенски градски съд, Унгария)

Дата на акта за преюдициално запитване:

2 март 2021 г.

Жалбоподател:

BE

Ответник:

Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság
(Национална служба за защита на данните и свободата на
информация, Унгария)

Fővárosi Törvényszék (Будапещенски градски съд, Унгария)

Встъпила страна в подкрепа на ответника: Budapesti Elektromos Művek
Zártkörűen Működő Részvénytársaság ([...] Будапеща [...])

[...] [вътрешноправни процесуални въпроси]

Предмет на спора: Обжалване по съдебен ред на административно решение
[...] в областта на защитата на данни

Решение:

Запитващата юрисдикция иска от Съда на Европейския съюз да образува преюдициално производство, за да даде тълкуване на член 51, параграф 1, член 52, параграф 1, член 77, параграф 1 и член 79, параграф 1 от

Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО, както и на член 47 от Хартата на основните права във връзка с посочените разпоредби.

Запитващата юрисдикция поставя на Съда на Европейския съюз следните преюдициални въпроси:

1. **Трябва ли член 77, параграф 1 и член 79, параграф 1 от [Регламент 2016/679] да се тълкуват в смисъл, че административното средство за правна защита, предвидено в член 77, представлява инструмент за упражняване на публични права, докато съдебното средство за правна защита, предвидено в член 79, представлява инструмент за упражняване на частни права? При утвърдителен отговор може ли да се направи извод, че надзорният орган, който трябва да разглежда подадените по административен ред жалби, има приоритетна компетентност да установи наличието на нарушение?**
2. **В случай че субектът на данни — според когото при обработването на отнасящи се до него лични данни е нарушен Регламент 2016/679 — упражни едновременно правото си да подаде жалба съгласно член 77, параграф 1 от посочения регламент и правото си на съдебна защита съгласно член 79, параграф 1 от същия регламент, кое тълкуване може да се счита за съответстващо на член 47 от Хартата на основните права:**
 - а) **това че надзорният орган и съдът са длъжни да преценят наличието на нарушение независимо един от друг и вследствие на това могат включително да стигнат до различни изводи; или**
 - б) **това че предвид правомощията, предвидени в член 51, параграф 1 от Регламент 2016/679, и правомощията, възложени с член 58, параграф 2, букви б) и г) от същия регламент, решението на надзорния орган се ползва с приоритет, доколкото се отнася до преценката за извършване на нарушение?**
3. **Трябва ли независимостта на надзорния орган, гарантирана с член 51, параграф 1 и член 52, параграф 1 от Регламент 2016/679, да се тълкува в смисъл, че при разглеждането и произнасянето по жалбата, предвидена в член 77, посоченият орган не е обвързан от окончателното решение, постановено на основание член 79 от компетентния съд, дотолкова че може включително да приеме**

различно решение по отношение на едно и също твърдяно нарушение?

[...] [вътрешноправни процесуални въпроси]

Мотиви

- 1 На основание член 267 ДФЕС настоящият административен съд, който разглежда спор в областта на защитата на данни, иска от Съда на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съдът“) да даде за целите на разрешаването на този спор тълкуване на определени разпоредби от правото на Европейския съюз.

Предмет на спора и относими факти

- 2 Жалбоподателят присъства в качеството си на акционер на встъпилото акционерно дружество (наричано по-нататък „администраторът“) на общо събрание на акционерите на дружеството, проведено на 26 април 2019 г., по време на което неколккратно задава въпроси на членовете на управителния съвет и на други присъстващи на общото събрание. Впоследствие жалбоподателят иска от администратора да му предостави като собствени лични данни фонограмата от общото събрание. Администраторът се съгласява с искането, но предоставя на жалбоподателя само сегментите с неговия глас, но не и с казаното от други лица. Жалбоподателят подава жалба пред ответника в качеството му на надзорен орган, като иска той, от една страна, да постанови, че администраторът е действал незаконосъобразно, нарушавайки Регламент 2016/679, като не е предоставил фонограмата от общото събрание на акционерите — включваща по-специално отговорите на неговите въпроси — и, от друга страна, да задължи администратора да предостави такава фонограма. Ответникът постановява, че не е направено никакво нарушение и с решение от 29 ноември 2019 г. [...] отхвърля въпросната жалба.
- 3 Жалбоподателят обжалва по административносъдебен ред решението на ответника — като иска главно неговото изменение, а при условията на евентуалност неговата отмяна, което поражда спора в главното производство, висящо понастоящем пред запитващата юрисдикция. Ответникът потвърждава приетата в решението си позиция и иска жалбата да бъде отхвърлена.
- 4 Успоредно с това жалбоподателят сезира гражданските съдилища, упражнявайки правата си по член 79 от Регламент 2016/679. Гражданският съд, разгледал делото на втора инстанция, постановява с окончателно решение, че администраторът е нарушил правото на жалбоподателя на достъп до личните му данни, тъй като въпреки заявеното искане не му е предоставил сегментите от фонограмата от общото събрание на акционерите, съдържащи отговорите на неговите въпроси. Вследствие на

това гражданският съд разпорежда на администратора да предостави на жалбоподателя посочените сегменти. В административносъдебното производство жалбоподателят иска да се вземе предвид постановеното в решението на гражданския съд.

Основания за отправяне на преюдициалното запитване и доводи на страните

- 5 С оглед на постановеното от гражданския съд окончателно решение, в административносъдебното производство ответникът предлага да се образува преюдициално производство, тъй като според него съществуват успоредни правомощия между надзорния орган и гражданските съдилища. Запитващата юрисдикция се съгласява, че има неяснота и счита, че за решаването на спора е необходимо да се разграничат паралелните правомощия, за което се изисква правно тълкуване от Съда.
- 6 Според ответника от член 57, параграф 1, буква а) от Регламент 2016/679 може да се направи извода, че надзорният орган има приоритетна компетентност да следи за правилното прилагане на регламента и е приоритетен гарант за защитата на личните данни в областта на публичното право. При все това нито Регламент 2016/679, нито националната процесуална правна уредба определят начина, по който административната компетентност се съчетава с компетентността на гражданските съдилища, които са второ ниво на правна защита, а това създава съществен проблем за правната сигурност. Ответникът твърди, че поради особеностите на националната процесуална правна уредба надзорният орган не е могъл да участва в гражданското производство по спора дори в качеството на встъпила страна, поради което не му е било възможно да представи гледната си точка. Той твърди, че настоящият случай не е изолиран и че са му известни няколко такива производства, при които за едно и също нарушение субектът на данни завежда успоредно административно и гражданско производство.
- 7 Жалбоподателят счита, че както националната правна уредба, така и Регламент 2016/679 предоставя на субектите на данни възможността да упражняват и пред гражданските съдилища своите права спрямо администраторите. Гражданските съдилища са несъмнено компетентни да разглеждат нарушения, свързани със защитата на данни, и да присъждат обезщетение за неимуществени вреди. Според жалбоподателя съдът, който се произнася по защитата на данни, не е обвързан по никакъв начин от решението на надзорния орган.

Относими законови разпоредби

- 8 Правна уредба на Европейския съюз

Регламент 2016/679:

член 51, параграф 1

член 52, параграф 1

член 57, параграф 1, букви а) и е)

член 58, параграф 2, букви б) и г)

член 77, параграф 1

член 78, параграф 1

член 79, параграф 1

член 82, параграф 6

Харта на основните права: член 47

9 Национална правна уредба

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Закон № CXII от 2011 г. за правото на самоопределение в областта на информацията и за свободата на информацията; наричан по-нататък „Законът за информацията“)

Член 22

При упражняване на правата си субектът на данни може в съответствие с разпоредбите на глава VI:

- а) да поиска [Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (Национална служба за защита на данните и свободата на информация; наричана по-нататък „Службата“)] да започне разследване относно законосъобразността на приета от администратора мярка, в случай че същият е ограничил упражняването на определените в член 14 права на субекта на данни или е отхвърлил искане на субекта на данни, чрез което последният упражнява правата си, както и
- б) да поиска Службата да проведе административно производство за защита на данни, ако субектът на данни счита, че при обработването на личните му данни администраторът или, според случая, негов упълномощен представител или обработващият данните, който действа по негово разпореждане, е нарушил установените в правната уредба или в обвързващ правен акт на Европейския съюз разпоредби относно обработването на лични данни.

Член 23

1. Субектът на данни може да упражни правото си на съдебна защита срещу администратора или срещу обработващия данните — във връзка с операциите по обработване, включени в обхвата на дейност на последния — ако счита, че при обработването на личните му данни администраторът или, според случая, негов упълномощен представител или обработващият данните, който действа по негово разпореждане, е нарушил установените в правната уредба или в обвързващ правен акт на Европейския съюз разпоредби в областта на обработването на лични данни.

[...]

4. Страни в съдебното производство могат да бъдат и лица, които иначе нямат процесуална правоспособност. Службата може да встъпи в производството в подкрепа на исканията на субекта на данни.

5. Ако уважи жалбата, съдът установява наличието на нарушение и разпорежда на администратора или, според случая, на обработващия данните:

- а) да прекрати незаконосъобразната операция по обработване на данни,
- б) да приведе в съответствие обработването на данни и/или
- в) да спазва точно определено поведение, за да гарантира упражняването на правата на субекта на данни,

като едновременно с това се произнася по евентуалните искания за обезщетение за имуществени и неимуществени вреди.

[...] [хипотези на оповестяване на решението по предходния параграф]

Член 38

1. Службата е независим административен орган.

2. Службата има за задача да контролира и подпомага прилагането на законодателството относно защитата на личните данни и относно достъпа до данни от обществен интерес и до данни, разкрити по съображения от обществен интерес, както и да насърчава свободното движение на личните данни в рамките на Европейския съюз.

2а. Службата изпълнява задачите и правомощията, възложени на надзорния орган с Регламент 2016/679, по отношение на правните субекти под юрисдикцията на Унгария и в съответствие с разпоредбите на посочения регламент и на настоящия закон.

3. В рамките на задачите, посочени в параграфи 2 и 2а, и в съответствие с разпоредбите на настоящия закон Службата по-специално:

- a) провежда разследвания след сигнал или служебно;
- б) провежда административно производство за защита на данни по искане на субекта на данни или служебно;

[...] [задачи, които нямат отношение към настоящото дело]

- д) евентуално встъпва в съдебни производства, образувани по искане на трето лице;

[...] [задачи, които нямат отношение към настоящото дело]

- з) изпълнява останалите задачи, възложени на надзорните органи на държавите членки с обвързващ правен акт на Европейския съюз, и в частност с Регламент 2016/679 и Директива (ЕС) 2016/680, както и установените със закон задачи.

[...]

5. Службата е независима и се подчинява само на закона, като не може да получава указания във връзка със своите задачи и изпълнява същите отделно от други институции и без каквото и да е въздействие. Задачите на Службата се определят само със закон.

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Закон № CLXI от 2011 г. за организацията и управлението на съдилищата; наричан по-нататък „Законът за съдебната организация“)

Член 6

Решенията на съдилищата са задължителни за всички, включително когато съдът се обявява за компетентен или некомпетентен по дадено дело.

Изложение на основанията за поставяне на преюдициалните въпроси

- 10 Съдът все още не е тълкувал членове 77 и 79 от Регламент 2016/679 от гледна точка на разграничаването на правомощията, предвидени в посочените разпоредби. Цитираните членове установяват в полза на засегнатите правни субекти успоредно предявими права, чието успоредно упражняване обаче може да породи съмнения относно правната сигурност, какъвто е случаят в главното производство. Съгласно националната процесуална правна уредба решенията на надзорния орган не обвързват гражданските съдилища, поради което е възможно при една и съща фактическа обстановка решението на граждански съд и това на надзорния орган да са противоречиви.
- 11 Запитващата юрисдикция е административен съд, който по силата на правомощията, предоставени с член 78 от Регламент 2016/679, осъществява

контрол върху решението на надзорния орган. Правомощията на надзорния орган определят и правомощията на запитващия административен съд, тъй като последният може да извършва проверка за законосъобразност само по отношение на правни въпроси, попадащи в обхвата на компетентност на надзорния орган. В главното производство запитващата юрисдикция има задължението да провери постановеното в решението на надзорния орган относно нарушението на Регламент 2016/679, при положение че упражнявайки правомощията, предвидени в член 79 от регламента, гражданските съдилища вече са постановили окончателно решение по същия правен въпрос. Решението на гражданския съд няма сила на пресъдено нещо за главния спор, тъй като няма тъждественост на страните в производството. Докато жалбоподател и в гражданското, и в главното производство е засегнатият от обработването на данните правен субект, то ответник в гражданското производство е администраторът, а в главното производство — надзорният орган, в подкрепа на чиито искания администраторът встъпва в качеството на трето лице. Съгласно член 23, параграф 4 от Закона за информацията надзорният орган може да встъпи в гражданското производство единствено в подкрепа на исканията на засегнатия правен субект. В случая обаче надзорният орган не споделя гледната точка на жалбоподателя, а тази на администратора, поради което не са изпълнени изискванията, за да може да встъпи в гражданското производство.

- 12 Безспорно е, че запитващата юрисдикция трябва да разгледа същата фактическа обстановка и извършването на същото нарушение — като тълкува същата национална правна уредба и правна уредба на Европейския съюз — по отношение на които гражданският съд вече е постановил окончателно решение. Съгласно националната процесуална правна уредба дори когато решението на гражданския съд не е задължително за административния съд, [последният] не може да пренебрегне общия принцип на правна сигурност, съгласно който решенията на съдилищата са задължителни за всички (член 6 от Закона за съдебната организация).
- 13 Според запитващата юрисдикция целта на средствата за правна защита, предвидени в членове 77 и 79 от Регламент 2016/679, не е съществуването на успоредни правомощия за разглеждането на една и съща фактическа обстановка и на едно и също нарушение, поради което е необходимо Съдът да ги разграничи. В противен случай би могло да се постановят решения с противоречиво съдържание, а това би накърнило сериозно правната сигурност от гледна точка както на администратора, така и на засегнатия от обработването на данните правен субект.
- 14 Запитващата юрисдикция дава едно възможно тълкуване — сходно на съществуващия режим в областта на конкурентното право — според което е напълно възможно да отдели упражняването на публични права от упражняването на частни права, без да се засягат правомощията или пък правата на субектите. Директива 2014/104/ЕС на Европейския парламент и

на Съвета от 26 ноември 2014 година относно някои правила за уреждане на искове за обезщетение за вреди по националното право за нарушения на разпоредбите на правото на държавите членки и на Европейския съюз в областта на конкуренцията предвижда в член 9, параграф 1, че държавите членки гарантират, че всяко нарушение на конкурентното право, установено с окончателно решение на национален орган за защита на конкуренцията, се счита за безспорно за целите на иск за обезщетение за вреди. Запитващата юрисдикция открива паралелизъм между двата правни режима, тъй като член 82, параграф 6 от Регламент 2016/679, отнасящ се до упражняването на правото на обезщетение, изрично препраща към съдебната защита по член 79 — която в унгарския правен ред е от компетентността на гражданските съдилища — а що се отнася до изпълнението на установените в регламента задължения, компетентни преимуществено са надзорните органи.

- 15 Според запитващата юрисдикция административното средство за правна защита, предвидено в член 77 от Регламент 2016/679, представлява инструмент за упражняване на публични права — въпреки че започва с подаване на жалба/искане на субекта на данни — докато съдебното средство за правна защита, предвидено в член 79, е инструмент за упражняване на частни права. Запитващата юрисдикция счита, че засегнатото физическо лице може да използва, по свое усмотрение, всяко едно от двете средства за правна защита, без едното да е предпоставка или основание за изключване на другото. Съдът е посочил в решение от 27 септември 2017 г. *Puškár* (C-73/16, EU:C:2017:725) (наричано по-нататък „решение *Puškár*“), че „член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба, която обуславя упражняването на правото на съдебна защита от лице, което твърди, че е нарушено правото му на защита на лични данни, гарантирано от Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни, от предварителното изчерпване на наличните средства за защита по административен ред, при условие че конкретните условия и ред за упражняване на посочените правни средства за защита не засягат несъразмерно правото на ефективни средства за защита пред съд, предвидено в тази разпоредба“ (решение *Puškár*, т. 1 от диспозитива). В посоченото решение Съдът признава, че предварителното разглеждане на жалбата по административен ред представлява средство за постигане на легитимни цели от общ интерес, като например да се разтоварят съдилищата от спорове, които могат да бъдат решени направо от съответния административен орган, и да се увеличи ефективността на производствата, заведени по съдебен ред, въпреки че вече е била подадена жалба по административен ред (решение *Puškár*, т. 67).
- 16 В главното производство, за разлика от фактическата обстановка в решение *Puškár*, националната правна уредба не обуславя правото на съдебна защита от изискването за предварително изчерпване на наличните средства за защита по административен ред. Въпросът за правното тълкуване, който се

поставя в главното производство, произтича именно от факта, че успоредно използваните средства за защита могат да доведат до различни резултати. В случай че едно и също физическо лице използва успоредно двете средства за защита, за да поправи едно и също нарушение, е необходимо да се направи разграничение — от гледна точка на органа, който има приоритетна компетентност да установи наличието на нарушение — между правомощията на надзорния орган, и съответно тези на административните съдилища, които на основание член 78 от Регламент 2016/679 се произнасят по подадените по съдебен ред жалби срещу административните решения, и правомощията на гражданските съдилища, които на основание член 79 разглеждат жалби, подадени по съдебен ред от частноправни субекти. Съгласно постановеното в решение *Puškár*, увеличаването на ефективността на производствата, заведени по съдебен ред, е легитимна цел от общ интерес, която според запитващата юрисдикция трябва да се постигне във всички държави членки, независимо от съществуващите различия в националните процесуални правни уредби.

- 17 Паралелизмът между правомощията във вертикален план също е проблематичен, като се има предвид, че целта, посочена в съображение 117 от Регламент 2016/679 — съгласно което създаването в държавите членки на надзорни органи, оправомощени да изпълняват задачите и упражняват своите правомощия при пълна независимост, е първостепенен елемент от защитата на физическите лица във връзка с обработването на личните им данни — чието постигане е задължително за държавите членки по силата на член 51, параграф 1, би била отчасти ограничена, в случай че съдебната защита предхожда административната защита. Доколкото е допустимо успоредно да се използват административното и съдебното средство за защита, ако първо се постанови окончателно съдебно решение, то би обвързало надзорния орган при вземането на решение по жалба, подадена за същите факти. Следователно при такова положение правомощията на надзорния орган, предвидени в член 58 от Регламент 2016/679, биха се оказали ограничени.
- 18 По всящото дело *Facebook Ireland* и др. (C-645/19) генералният адвокат *Vobek* посочва в точки 95—97 от своето заключение, представено на 13 януари 2021 г. (наричано по-нататък „заключението на генералния адвокат по дело *Facebook*“), че за да се гарантира високо ниво на защита на физическите лица е необходима съгласуваност. Според запитващата юрисдикция прилагането на член 47 от Хартата на основните права изисква съгласуваност не само в хоризонтален план — чрез действието на механизма за съгласуваност между надзорните органи — но и във вертикален план, в отношението между административните и съдебните средства за защита. Правото на ефективни правни средства за защита, закрепено в член 47 от Хартата на основните права, може да се гарантира само чрез постигането на правна сигурност, т.е. чрез съгласуваното прилагане на правото от независими институции, които са компетентни да осигурят търсената защита. В името на съгласуваността е необходимо да се определи кое от

средствата за правна защита, които физическите лица могат да използват успоредно, има предимство. Това е възможно само чрез тълкуване на Регламент 2016/679, като се има предвид, че както надзорният орган, така и съдилищата се ползват с независимост в рамките на съответните им правомощия при вземането на решения.

- 19 Във висящото пред запитващата юрисдикция производство по подадена жалба срещу решение на надзорния орган на основание член 78 от Регламент 2016/679, въпросът за успоредните правомощия е поставен в хоризонтален план, между административния съд и гражданския съд. Доколкото не е възможно да се разграничат правомощията и доколкото едно и също лице успоредно завежда за едно и също твърдяно нарушение административно производство по член 77 от Регламент 2016/679 и съдебно производство по член 79, изложените в точка 171 от заключението на генералния адвокат по дело Facebook проблеми ще възникнат и по отношение на правомощията на административния съд и на гражданския съд. В действителност между административния съд, който осъществява контрол върху надзорния орган — упражнявайки предоставените му с член 78 правомощия — и гражданския съд, който действа на основание член 79, може да се стигне до „[успоредна] надпревара до първото решение“. Така съдът, който първи постанови окончателно решение, ще е и съдът, който ще е компетентен в действителност да прецени дали в конкретния случай обработването на данни е извършено законосъобразно или незаконосъобразно.
- 20 Запитващата юрисдикция се съгласява с твърдението на надзорния орган, че правомощието по член 51, параграф 1 от Регламент 2016/679, както и задачите и правомощията по член 57, параграф 1, букви а) и е) и по член 58, параграф 2, букви б) и в) предоставят на надзорния орган приоритетна компетентност, що се отнася до разследването и контрола върху изпълнението на определените в регламента задължения. Затова тя предлага на Съда да потвърди тълкуването, според което ако за едно и също нарушение надзорният орган провежда или е провел производство, съответното решение на този орган — както и решението на проверяващия го административен съд — има предимство за целите на установяването на нарушение, а постановеното от гражданските съдилища, действали на основание член 79 от Регламент 2016/679, няма обвързваща сила в административното и в административносъдебното производство.
- 21 За решаването на настоящия спор е необходимо, що се отнася до установяването на нарушение, да се разграничат правомощията на надзорния орган, правомощията на административния съд, който проверява решението на надзорния орган, и правомощията на гражданския съд, който действа на основание член 79 от Регламент 2016/679. За целта следва да се има предвид, че ако компетентността на надзорния орган не се признае за приоритетна, с оглед на принципа на правна сигурност запитващата юрисдикция ще трябва да приеме за обвързващо постановеното от

гражданския съд в неговото окончателно решение и няма да може сама да прецени дали постановеното в административното решение във връзка с наличието на нарушение е законосъобразно, което на практика би изпразнило от съдържание правомощието, предвидено в член 78 от Регламент 2016/679.

- 22 От друга страна запазването на настоящото положение би създавало всеобща правна несигурност, тъй като хронологичният ред би определил кое от решенията, постановени от административните и гражданските съдилища, ще има обвързваща сила по отношение на останалите все още висящи производства.

[...] [вътрешноправни процесуални въпроси]

Будапеща, 2 март 2021 г.

[...] [подписи]