

Sprawa C-416/23

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z § 98 ust. 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem

Data wpływu:

6 lipca 2023 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Verwaltungsgerichtshof (Austria)

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

27 czerwca 2023 r.

Strona wnosząca skargę rewizyjną:

Österreichische Datenschutzbehörde

Anonimowy współuczestnik

Przedmiot postępowania głównego

Rozporządzenie 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 (ogólne rozporządzenie o ochronie danych – RODO) – Wykładnia pojęcia „nadmiernego żądania” w rozumieniu art. 57 ust. 4 RODO – Pobranie opłaty w rozsądnej wysokości za rozpatrzenie – Odmowa rozpatrzenia

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Wniosek o dokonanie wykładni przepisu zgodnie z art. 267 TFUE

Pytania prejudycjalne

1. Czy pojęcie „żądanie” lub „żądane działania” zawarte w art. 57 ust. 4 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 – RODO) należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono również „skargi”, o których mowa w art. 77 ust. 1 RODO?

W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze:

2. Czy art. 57 ust. 4 RODO należy interpretować w ten sposób, że dla zaistnienia „nadmiernego żądania” wystarczy już, że osoba, której dane dotyczą, skierowała jedynie określoną liczbę żądań (skarg na podstawie art. 77 ust. 1 RODO) w określonym czasie do organu nadzorczego, niezależnie od tego, czy chodzi o różne okoliczności faktyczne lub żądania (skargi) dotyczą różnych administratorów, czy też konieczny jest, oprócz powtarzalności żądań (skarg), również zamiar nadużycia po stronie osoby, której dane dotyczą?

3. Czy art. 57 ust. 4 RODO należy interpretować w ten sposób, że organ nadzorczy ma swobodę wyboru w przypadku zaistnienia „ewidentnie nieuzasadnionego” lub „nadmiernego” żądania (skargi), czy pobierze opłatę w rozsądnej wysokości wynikającej z kosztów administracyjnych związanych z jego rozpatrzeniem lub odmówi *a priori* jego rozpatrzenia; w razie udzielenia odpowiedzi przeczącej, jakie okoliczności i jakie kryteria organ nadzorczy musi wziąć pod uwagę, w szczególności czy organ nadzorczy jest zobowiązany w pierwszej kolejności do pobrania rozsądnej opłaty jako łagodniejszego środka, a dopiero w przypadku nieefektywności poboru opłaty jest uprawniony do odmowy rozpatrzenia żądania w celu zapobieżenia oczywiście nieuzasadnionym lub nadmiernym żądaniom (skargom)?

Powołane przepisy prawa Unii

Artykuł 57 ust. 4 i art. 77 ust. 1 RODO

Powołane przepisy prawa krajowego

Stosowny fragment § 24 Datenschutzgesetz (ustawy o ochronie danych) – DSG, BGBl. I nr 165/1999 w brzmieniu BGBl. I nr 120/2017, brzmi następująco:

„Skarga do organu ochrony danych

Paragraf 24. (1) Każda osoba, której dane dotyczą, ma prawo wnieść skargę do organu ochrony danych, jeżeli sądzi, że przetwarzanie danych osobowych jej dotyczących narusza [...] RODO.

[...]

(5) Jeśli skarga okaże się zasadna, należy ją uwzględnić. Jeżeli za naruszenie odpowiedzialność ponosi administrator sektora prywatnego, należy zobowiązać go do zastosowania się do żądań skarżącego dotyczących dostępu, sprostowania, usunięcia, ograniczenia lub przeniesienia danych w zakresie, jaki jest niezbędny do usunięcia stwierdzonego naruszenia. Jeżeli skarga okaże się bezzasadna, należy ją oddalić.

[...]”

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania

- 1 W dniu 17 lutego 2020 r. współuczestnik złożył skargę dotyczącą ochrony danych osobowych do organu ochrony danych na podstawie art. 77 ust. 1 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO) w związku z naruszeniem prawa do uzyskania dostępu na podstawie art. 15 RODO.
- 2 Współuczestnik podniósł, że wysłał wniosek o uzyskanie dostępu na podstawie art. 15 RODO do BO BV (administratora), spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Holandii, w dniu 7 stycznia 2020 r. Wniosek został doręczony 13 stycznia 2020 r. Administrator nie ustosunkował się do wniosku w ciągu jednego miesiąca.
- 3 Decyzją z dnia 22 kwietnia 2020 r. organ ochrony danych odmówił rozpatrzenia skargi dotyczącej ochrony danych zgodnie z art. 57 ust. 4 RODO.
- 4 W uzasadnieniu organ ochrony danych wskazał, że współuczestnik złożył do niego łącznie 77 skarg dotyczących ochrony danych w okresie od 28 sierpnia 2018 r. do 7 kwietnia 2020 r., a konkretnie 4 skargi dotyczące ochrony danych w 2018 r., 53 skargi w 2019 r. i kolejnych 20 skarg w pierwszym kwartale 2020 r. Dochodził w nich prawa do usunięcia danych w 46 przypadkach oraz prawa do uzyskania dostępu w 29 przypadkach. Okoliczności faktyczne leżące u podstaw skarg dotyczących ochrony danych są zasadniczo takie same. Współuczestnik najpierw wysłał żądania o udzielenie dostępu lub usunięcie do różnych administratorów w zakresie ochrony danych. Następnie składał skargę do organu ochrony danych, często kilka dni po upływie „okresu jednego miesiąca”, w ciągu którego administrator nie udzielił odpowiedzi. Ponadto regularnie kontaktuje się telefonicznie z organem ochrony danych.
- 5 Współuczestnik złożył skargę na tę decyzję do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego) (sądu administracyjnego).

- 6 Wyrokiem z dnia 22 grudnia 2022 roku sąd administracyjny uwzględnił skargę i uchylił ostatecznie decyzję organu ochrony danych z dnia 22 kwietnia 2020 r. W uzasadnieniu sąd administracyjny wskazał zasadniczo, że ani z brzmienia art. 57 ust. 4 RODO, ani z motywów lub z systemowej analizy RODO nie można wywieść z wystarczającą pewnością, kiedy „wniosek (żądanie)” należy oceniać jako „nadmierne”. „Nadmierność” w rozumieniu art. 57 ust. 4 RODO zakłada w skrócie nie tylko powtarzalność, ale także „charakter stanowiący oczywistą dokuczliwość lub nadużycie”, którego organ ochrony danych nie wykazał w niniejszej sprawie. Oddzielna ocena liczby wniosków mogłaby prowadzić do arbitralnego naruszenia ochrony prawnej osoby, której dane dotyczą.
- 7 Organ ochrony danych kwestionuje ten wyrok przed Verwaltungsgerichtshof (trybunałem administracyjnym).

Główne argumenty stron postępowania głównego

- 8 W opinii organu ochrony danych współuczestnik poprzez stałe składanie nowych skarg wiąże „niewielkie zasoby kadrowe organu ochrony danych już od półtora roku” w porównaniu z innymi skarżącymi, którzy złożyli mniej skarg, „na swoją korzyść i w nieproporcjonalnie dużym stopniu”. Ponadto należy przyjąć, że współuczestnik będzie również w przyszłości nagminnie korzystać z czynności organu ochrony danych.
- 9 Prawdą jest, że współuczestnik ma interes w uzyskaniu dostępu zgodnie z art. 15 RODO, który nie wymaga dalszego uzasadnienia. Jednak warunkiem skargi dotyczącej ochrony danych zgodnie z art. 77 RODO w związku z § 24 ust. 1 Datenschutzgesetz (ustawy o ochronie danych) (DSG) jest określona konieczność ochrony, której próg należy ustalić na niskim poziomie. W przeciwnym razie prawodawca unijny nie przyznałby organom nadzorczym na podstawie art. 57 ust. 4 RODO możliwości odstąpienia w określonych przypadkach od zasady bezpłatności skargi lub odmowy rozpatrzenia skargi.
- 10 W odpowiedzi na skargę rewizyjną współuczestnik wniósł o odrzucenie skargi rewizyjnej jako niedopuszczalnej, posiłkowo o oddalenie jako bezzasadnej.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

- 11 Verwaltungsgerichtshof jest sądem w rozumieniu art. 267 TFUE, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego.
- 12 W przedmiocie pytania pierwszego: Organ ochrony danych i sąd administracyjny uważają, że również skargi na podstawie 77 ust. 1 RODO osób, których dane dotyczą, podlegają subsumpcji pod pojęcie „żądanie” lub „żądane działanie” w rozumieniu art. 57 ust. 4 RODO. Wykładnia pojęcia „żądanie” w art. 57 ust. 4 RODO ma istotne znaczenie w niniejszej sprawie, ponieważ, jeżeli nie obejmuje ono skarg, o których mowa w art. 77 ust. 1 RODO, każdy organ nadzorczy byłby

zasadniczo pozbawiony możliwości odmowy rozpoznania skarg zgodnie z art. 57 ust. 4 RODO lub pobrania rozsądnej opłaty za ich rozpatrzenie, i to niezależnie od ich ewentualnej oczywistej bezzasadności lub nadmierności.

- 13 Pojęcie „żądanie” w rozumieniu art. 57 ust. 4 RODO nie jest bliżej zdefiniowane w RODO. Kontekst ust. 3 pozwala na wniosek, że pojęcie to obejmuje również skargi na podstawie art. 77 ust. 1 RODO, przy czym rozpatrywanie tych ostatecznych stanowi główne zadanie każdego organu nadzorczego. Związane z tym obciążenie organów nadzorczych staje się jeszcze większe poprzez unormowany w art. 57 ust. 2 RODO obowiązek ułatwienia wnoszenia skarg, za pomocą takich środków, jak gotowy formularz skargi, który można również wypełnić elektronicznie, oraz zasadę bezpłatności zgodnie z art. 57 ust. 3 RODO. W tym kontekście jest oczywiste, że art. 57 ust. 4 RODO jako przepis ustanawiający odstępstwo od zasady bezpłatności, obejmuje również rozpatrywanie skarg, o których mowa w art. 77 ust. 1 RODO, aby odciążyć organy nadzorcze od rozpatrywania skarg oczywiście nieuzasadnionych lub nadmiernych.
- 14 Prawdą jest, że taka wykładnia ogranicza obowiązek organu nadzorczego do rozpoznawania skarg na podstawie art. 77 ust. 1 RODO i pozostaje zasadniczo w napięciu z celami wymienionymi w motywach 10 i 11 rozporządzenia RODO. Jednak zarówno pobranie rozsądnej opłaty, jak i odmowa podjęcia działań bezwzględnie podlegają kontroli sądowej w rozumieniu art. 78 ust. 1 RODO.
- 15 W każdym razie wykładnia pojęcia „żądanie” w art. 57 ust. 4 RODO i zastosowanie tego przepisu nie są jednak tak jasne, że nie pozostawiają miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości co do rozstrzygnięcia zadanego pytania.
- 16 W przedmiocie pytania drugiego: Pojęcie „nadmierne”, podobnie jak „oczywiście nieuzasadnione”, nie jest zdefiniowane w RODO. Artykuł 12 ust. 5 zdanie drugie RODO zawiera, jako wyjątek od zasady bezpłatności w odniesieniu do informacji, o których mowa w art. 13 i 14 RODO, jak również w odniesieniu do wszelkiej komunikacji i działań administratora podejmowanych na mocy art. 15–22 i 34 RODO, regulację równoległą do art. 57 ust. 4 RODO. Zarówno art. 12 ust. 5 RODO, jak również art. 57 ust. 4 RODO wymienia jako przykład „nadmiernych żądań” ich powtarzalność. Jednak samo złożenie nadzwyczaj dużej liczby skarg w porównaniu z innymi skarżącymi nie stanowi jeszcze „nadmiernego” lub stanowiącego nadużycie (nieproporcjonalnego) dochodzenia prawa, jeżeli skargi dotyczą różnych skarżących, a z pozostałych okoliczności nie wynika zamiar nadużycia ze strony skarżącego. Przekraczający średnią nakład czasu i wysiłku spowodowany przez jednego skarżącego jest nadmierny tylko wtedy, gdy wynika on ze zbytnej ilości nieistotnych lub rozwlekłych rozważań, przy czym należy brać pod uwagę, że skarżący z reguły nie posiadają wiedzy prawniczej lub technicznej. Aby przeciwdziałać zwiększonym nakładom pracy, państwa członkowskie są zobowiązane do wyposażenia utworzonych przez nie organów nadzorczych w zasoby kadrowe i materialne wystarczające do wykonywania ich zadań.

- 17 Nadużycie prawa przyznanego na podstawie art. 77 ust. 1 RODO każdej osobie, której dane dotyczą, można by przyjąć między innymi wtedy, gdy osoba, której dane dotyczą, nie realizuje w jego ramach (przede wszystkim) ochrony swoich danych osobowych, lecz cele nieakceptowane przez porządek prawny, takie jak złożenie skargi w celu szkodenia administratorowi i/lub nadmierne obciążenie organu nadzorczego (zob. wyrok Trybunału z dnia 23 marca 2000 r., Diamantis, C-373/97, pkt 33 i n.).
- 18 Na pytanie o treść pojęcia „nadmierne” w art. 57 ust. 4 RODO nie można jednak jednoznacznie udzielić odpowiedzi w oparciu o jego brzmienie lub kontekst.
- 19 W przedmiocie pytania trzeciego: Zgodnie z brzmieniem art. 57 ust. 4 RODO oba alternatywne działania organu nadzorczego są wymienione obok siebie w przypadku oczywiście nieuzasadnionego lub nadmiernego żądania, a konkretnie „[pobranie] opłat[y] w rozsądnej wysokości wynikającej z kosztów administracyjnych” lub „odm[owa] podjęcia żądanych działań”, przy czym nie można z tego wnioskować, że istnieje między nimi stosunek pierwszeństwa. Z brzmienia art. 57 ust. 4 RODO nie można zatem jednoznacznie odczytać, czy organy nadzorcze mają swobodę wyboru między tymi dwiema opcjami. W doktrynie reprezentowane są różne stanowiska: z jednej strony pogląd, że organ dysponuje swobodą wyboru, a z drugiej strony opinia, że najpierw należy pobrać rozsądną opłatę - tylko wtedy, gdy również pobranie opłaty nie zapobiegnie złożeniu oczywiście nieuzasadnionych lub nadmiernych żądań, organy nadzorcze są uprawnione w kolejnym kroku do odmowy ich rozpatrzenia.
- 20 Zatem również w odniesieniu do obu alternatywnych działań unormowanych w art. 57 ust. 4 RODO w przypadku oczywiście nieuzasadnionego lub nadmiernego żądania, stosowanie tego przepisu jest wątpliwe. Ponieważ stosowanie prawa Unii i jego wykładnia nie wydają się tak oczywiste, że nie pozostawiają miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości (zob. wyrok Trybunału z dnia 6 października 1982 r., Srl C.I.L.F.I.T. i in., 283/81, EU:C:1982:335), przedkładane są sformułowane na wstępie pytania prejudycjalne wraz z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

W i e d e ń, dnia 27 czerwca 2023 r.