

Věc C-416/23

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

6. července 2023

Předkládající soud:

Verwaltungsgerichtshof (Rakousko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

27. června 2023

Navrhovatelka v řízení o opravném prostředku „Revision“:

Österreichische Datenschutzbehörde

Vedlejší účastník řízení neuvedený jménem**Předmět původního řízení:**

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů, dále jen „GDPR“) – Výklad pojmu „nepřiměřené požadavky“ ve smyslu čl. 57 odst. 4 GDPR – Vybírání přiměřeného poplatku za zpracování – Odmítnutí zpracování

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Žádost o výklad právního ustanovení podle článku 267 SFEU

Předběžné otázky

1. Musí být pojem „požadavky“ nebo „žádost“ uvedený v čl. 57 odst. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů, dále jen „GDPR“) vykládán v tom smyslu, že je jím třeba rozumět i „stížnosti“ podle čl. 77 odst. 1 GDPR?

V případě kladné odpovědi na první otázku:

2. Musí být čl. 57 odst. 4 GDPR vykládán v tom smyslu, že k tomu, aby se jednalo o „nepřiměřené požadavky“, postačuje již pouhá skutečnost, že subjekt údajů během určitého časového období na dozorový úřad vznesl určitý počet požadavků (stížností podle čl. 77 odst. 1 GDPR), a to bez ohledu na to, zda jde o různé skutkové situace nebo zda se dané požadavky (stížnosti) týkají různých správců, nebo je kromě opakovanosti požadavků (stížností) zapotřebí i úmyslu subjektu údajů zneužít [právo]?

3. Musí být čl. 57 odst. 4 GDPR vykládán v tom smyslu, že si dozorový úřad v případě „zjevně nedůvodného“ nebo „nepřiměřeného“ požadavku (stížnosti) může svobodně zvolit, zda uloží přiměřený poplatek za jeho zpracování stanovený na základě svých administrativních nákladů, nebo se jím *a priori* odmítne zabývat; v případě záporné odpovědi, jaké okolnosti a jaká kritéria musí dozorový úřad zohlednit, zejména zda je dozorový úřad povinen přednostně uložit přiměřený poplatek jakožto mírnější opatření, a teprve v případě nemožnosti jeho vymožení je za účelem zamezení zjevně nedůvodným nebo nepřiměřeným požadavkům (stížnostem) oprávněn odmítnout jejich zpracování?

Uváděná ustanovení unijního práva

Článek 57 odst. 4 a čl. 77 odst. 1 GDPR

Uváděná ustanovení vnitrostátního práva

§ 24 Datenschutzgesetz (zákon o ochraně osobních údajů, zkráceně „DSG“), BGBl. I, č. 165/1999, ve znění vyhlášeném v BGBl. I, č. 120/2017, ve výňatcích zní:

„Stížnost u Datenschutzbehörde (Úřad pro ochranu osobních údajů, Rakousko)

§ 24 (1) Každý subjekt údajů má právo podat stížnost u Úřadu pro ochranu osobních údajů, pokud se domnívá, že zpracováním jeho osobních údajů je porušeno GDPR [...].

[...]

(5) Pokud se ukáže, že stížnost je oprávněná, vyhoví se jí. Pokud je protiprávní jednání přičitatelné správci činnému v soukromém sektoru, uloží se mu, aby žádostem stěžovatele o přístup, opravu, výmaz, omezení nebo přenesení údajů vyhověl v rozsahu, který je nezbytný pro nápravu zjištěného protiprávního jednání. Pokud se ukáže, že stížnost je neoprávněná, zamítne se.

[...].“

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Vedlejší účastník řízení dne 17. února 2020 podal u Úřadu pro ochranu osobních údajů stížnost týkající se ochrany údajů podle čl. 77 odst. 1 GDPR, a to z důvodu porušení práva na přístup podle článku 15 GDPR.
- 2 Vedlejší účastník v této souvislosti uvedl, že dne 7. ledna 2020 zaslal B O BV (dále jen „odpůrkyně v řízení o stížnosti“), společnosti s ručením omezeným se sídlem v Nizozemsku, žádost o přístup podle článku 15 GDPR. Žádost byla doručena dne 13. ledna 2020. Odpůrkyně v řízení o stížnosti na žádost nereagovala do jednoho měsíce.
- 3 Rozhodnutím ze dne 22. dubna 2020 se Úřad pro ochranu osobních údajů danou stížností týkající se ochrany osobních údajů na základě čl. 57 odst. 4 GDPR odmítl zabývat.
- 4 Jako odůvodnění Úřad pro ochranu osobních údajů uvedl, že vedlejší účastník u něj v době mezi 28. srpnem 2018 a 7. dubnem 2020 podal celkem 77 stížností týkajících se ochrany údajů, a to čtyři stížnosti týkající se ochrany údajů v roce 2018, 53 v roce 2019 a dalších 20 v prvním čtvrtletí roku 2020. Ve 46 případech se v nich domáhal práva na výmaz a ve 29 případech práva na přístup. Dané stížnosti týkající se ochrany údajů v podstatě mají shodný skutkový základ. Vedlejší účastník nejprve zašle různým správcům osobních údajů žádosti o přístup, resp. o výmaz. Následně, často několik málo dní po uplynutí „jednoměsíční lhůty“, během které mu správce neodpověděl, podá stížnost u Úřadu pro ochranu osobních údajů. Kromě toho Úřad pro ochranu osobních údajů pravidelně kontaktuje telefonicky.
- 5 Vedlejší účastník proti tomuto rozhodnutí podal stížnost k Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Rakousko, dále jen „správní soud“).

- 6 Rozsudkem ze dne 22. prosince 2022 správní soud stížnosti vyhověl a bez náhrady zrušil rozhodnutí Úřadu pro ochranu osobních údajů ze dne 22. dubna 2020. Jako odůvodnění správní soud v podstatě uvedl, že ani ze znění čl. 57 odst. 4 GDPR, ani z odůvodnění či ze systematického výkladu GDPR nelze s dostatečnou jistotou dovodit, kdy je třeba „žádost (požadavek)“ posoudit jako „nepřiměřené“. Stručně řečeno, „nepřiměřenost“ podle čl. 57 odst. 4 GDPR vyžaduje nejen opakovanost žádostí, ale i „zjevně šikanózní, resp. zneužívající povahu“, kterou Úřad pro ochranu osobních údajů v projednávané věci neprokázal. Izolované posuzování počtu žádostí by mohlo vést ke svévolnému oslabení právní ochrany subjektu údajů.
- 7 Úřad pro ochranu osobních údajů tento rozsudek napadl u Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr, Rakousko).

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 8 Podle Úřadu pro ochranu osobních údajů vedlejší účastník neustálým podáváním nových stížností „již po dobu jednoho a půl roku [váže] omezené personální zdroje Úřadu pro ochranu osobních údajů“, a ve srovnání s ostatními [stěžovateli a] stěžovatelkami, kteří podávají méně stížností, tak činí „ve svůj prospěch a v nepřiměřeně velké míře“. Mimoto je třeba mít za to, že vedlejší účastník bude Úřad pro ochranu osobních údajů enormně zaměstnávat i v budoucnosti.
- 9 Je sice pravda, že vedlejší účastník má na poskytnutí přístupu podle článku 15 GDPR zájem, který není třeba dále odůvodňovat. Podmínkou podání stížnosti týkající se ochrany údajů podle článku 77 GDPR ve spojení s § 24 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů (DSG) je však jistá potřeba ochrany, jejíž práh je třeba stanovit na nízké úrovni. Jinak by tvůrce unijního nařízení dozorovým úřadům v souladu s čl. 57 odst. 4 GDPR neposkytl možnost odchýlit se v určitých případech od zásady bezplatnosti stížnosti nebo odmítnout se stížností zabývat.
- 10 Vedlejší účastník řízení ve svém vyjádření k opravnému prostředku „Revision“ navrhl, aby byl opravný prostředek „Revision“ odmítnut jako nepřipustný, popřípadě zamítnut jako neopodstatněný.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 11 Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr) je soudem ve smyslu článku 267 SFEU, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva.
- 12 K první otázce: Úřad pro ochranu osobních údajů a správní soud mají za to, že pod pojem „požadavky“ nebo „žádost“ ve smyslu čl. 57 odst. 4 GDPR je třeba podřadit i stížnosti subjektů údajů podle čl. 77 odst. 1 GDPR. Výklad pojmu „žádost“ uvedeného v čl. 57 odst. 4 GDPR má v projednávané věci zásadní význam, protože pokud se nevztahuje na stížnosti podle čl. 77 odst. 1, bylo by

jakémukoli dozorovému úřadu v zásadě znemožněno odmítnout se stížnostmi zabývat na základě čl. 57 odst. 4 GDPR nebo uložit přiměřený poplatek za jejich zpracování, a to bez ohledu na jejich případnou zjevnou nedůvodnost nebo nepřiměřenost.

- 13 Pojem „požadavky“ [, resp. „žádost“] ve smyslu čl. 57 odst. 4 GDPR není v tomto nařízení blíže vymezen. Ze vztahu k odstavci 3 lze usoudit, že tento pojem zahrnuje rovněž stížnosti podle čl. 77 odst. 1 GDPR, přičemž jejich vyřizování představuje hlavní úkol každého dozorového úřadu. Zatížení dozorových úřadů, které je s tím spojeno, je ještě zvýšeno povinností usnadnit podávání stížností například poskytnutím formuláře pro podávání stížností, který lze vyplnit i v elektronické formě, která je upravena v čl. 57 odst. 2 GDPR. V této souvislosti je zřejmé, že se čl. 57 odst. 4 GDPR jakožto výjimka ze zásady bezplatnosti vztahuje i na vyřizování stížností podle čl. 77 odst. 1 GDPR, aby dozorové úřady byly zproštěny povinností vyřizovat stížnosti, které jsou zjevně nedůvodné nebo nepřiměřené.
- 14 Je pravda, že takový výklad omezuje povinnost dozorového úřadu zabývat se stížnostmi podle čl. 77 odst. 1 GDPR a je v zásadě v rozporu s cíli nařízení uvedenými v bodech 10 a 11 odůvodnění GDPR. Uložení přiměřeného poplatku i odmítnutí vyhovět žádosti [, resp. zabývat se jí] však nevyhnutelně podléhá soudnímu přezkumu ve smyslu čl. 78 odst. 1 GDPR.
- 15 Výklad pojmu „požadavky“ [, resp. „žádost“] uvedeného v čl. 57 odst. 4 GDPR a uplatňování tohoto ustanovení však každopádně nejsou zřejmé natolik, že neexistuje prostor pro žádnou rozumnou pochybnost o způsobu rozhodnutí o položené otázce.
- 16 Ke druhé otázce: Pojem „nepřiměřené“ není stejně jako pojem „zjevně nedůvodné“ v GDPR vymezen. Článek 12 odst. 5 druhá věta GDPR jakožto výjimku ze zásady bezplatnosti informací poskytovaných na základě článků 13 a 14 GDPR, jakož i veškerých oznámení a opatření správce podle článků 15 až 22 a článku 34 tohoto nařízení obsahuje právní úpravu, která je obdobná čl. 57 odst. 4 GDPR. V článku 12 odst. 5 GDPR i v čl. 57 odst. 4 tohoto nařízení se jako příklad „nepřiměřených žádostí“, resp. „nepřiměřených požadavků“ uvádí jejich opakovanost. Samotné podání mimořádně vysokého počtu stížností ve srovnání s jinými stěžovateli však ještě nepředstavuje „nepřiměřené“, resp. zneužívající (neadekvátní) uplatňování práva, pokud se stížnosti týkají různých odpůrců bez toho, aby byl z jiných okolností patrný úmysl stěžovatele zneužít právo. Nadprůměrná časová a pracovní zátěž způsobená jediným stěžovatelem je nepřiměřená pouze tehdy, pokud je zapříčiněna nadměrným množstvím nepodložených nebo rozvláčných tvrzení, přičemž však musí být vzato v potaz, že stěžovatelé zpravidla nemají právní ani technické znalosti. Za účelem zvládnutí zvýšené pracovní zátěže jsou členské státy povinny vybavit dozorové úřady, které zřídily, lidskými a materiálními zdroji postačujícími k náležitému plnění jejich úkolů.

- 17 Závěr o zneužívajícím uplatnění práva, které každému subjektu údajů přiznává čl. 77 odst. 1 GDPR, by byl namísto mimo jiné tehdy, pokud jím subjekt údajů (primárně) nesleduje zajištění ochrany svých osobních údajů, nýbrž cíle, které nejsou aprobovány právním řádem, například podání stížnosti za účelem poškození správce nebo nepřiměřeného zatížení dozorového úřadu (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 23. března 2000, Diamantis, C-373/97, bod 33 a násl.).
- 18 Na otázku týkající se obsahu pojmu „nepřiměřené“ uvedeného v čl. 57 odst. 4 GDPR však na základě jeho znění ani kontextu nelze poskytnout odpověď, která nezbuzuje pochybnosti.
- 19 Ke třetí otázce: Ve znění čl. 57 odst. 4 GDPR jsou obě alternativy postupu dozorového úřadu v případě zjevně nedůvodného nebo nepřiměřeného požadavku, a to „uložit přiměřený poplatek na základě svých administrativních nákladů“ nebo „odmítnout žádosti vyhovět“ [, resp. zabývat se žádostí] uvedeny vedle sebe, aniž lze dovést pořadí jejich priority. Ze znění čl. 57 odst. 4 GDPR tudíž nelze jednoznačně vyvodit, zda dozorové úřady mohou mezi těmito dvěma možnostmi svobodně volit. V odborné literatuře jsou v tomto ohledu zastávány různé názory: Na jednu stranu názor, že úřad má možnost volby. Na druhou stranu stanovisko, že nejprve je třeba uložit přiměřený poplatek. Teprve v případě, že podávání zjevně nedůvodných nebo nepřiměřených žádostí nezabrání ani vymáhání poplatku, jsou dozorové úřady v dalším kroku oprávněny odmítnout jejich zpracování.
- 20 Uplatňování tohoto ustanovení je tedy sporné, i pokud jde o oba alternativní postupy, které jsou v čl. 57 odst. 4 GDPR upraveny pro případ podání zjevně nedůvodné nebo nepřiměřené žádosti. Vzhledem k tomu, že se uplatňování unijního práva nejeví jako natolik zřejmé, aby nebyl ponechán prostor pro žádnou rozumnou pochybnost (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 1982, věc Srl C. I. L. F. I. T. a další., C-283/81, EU:C:1982:335), předkládá se na základě článku 267 SFEU žádost o rozhodnutí o předběžných otázkách formulovaných v úvodu tohoto rozhodnutí.

V í d e ě, dne 27. června 2023