

Predmet C-416/23**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

6. srpnja 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Verwaltungsgerichtshof (Austrija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

27. lipnja 2023.

Podnositelj revizije:

Österreichische Datenschutzbehörde

Anonimna druga stranka u revizijskom postupku**Predmet glavnog postupka**

Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka – OUZP) – Tumačenje pojma „pretjerani zahtjevi” u smislu članka 57. stavka 4. OUZP-a – Naplata razumne naknade za rješavanje – Odbijanje rješavanja

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Zahtjev za tumačenje propisa u skladu s člankom 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Treba li pojam „zahtjevi” odnosno „zahtjev” iz članka 57. stavka 4. Uredbe (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka, u daljnjem tekstu: OUZP) tumačiti na način da obuhvaća i „pritužbe” na temelju članka 77. stavka 1. OUZP-a?

U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje:

2. Treba li članak 57. stavak 4. OUZP-a tumačiti na način da je za postojanje „pretjeranih zahtjeva” već dovoljno da ispitanik u samo jednom određenom razdoblju podnese određeni broj zahtjeva (pritužbi na temelju članka 77. stavka 1. OUZP-a) nadzornom tijelu, neovisno o tome je li riječ o različitim činjenicama i/ili o tome odnose li se zahtjevi (pritužbe) na različite voditelje obrade, ili je osim učestalog ponavljanja zahtjeva (pritužbi) potrebna i ispitanikova namjera zlouporabe?

3. Treba li članak 57. stavak 4. OUZP-a tumačiti na način da nadzorno tijelo može u slučaju postojanja „očito neutemeljenih” ili „pretjeranih” zahtjeva (pritužbi) slobodno odabrati hoće li naplatiti razumnu naknadu na temelju administrativnih troškova za njihovo rješavanje ili će unaprijed odbiti njihovo rješavanje, a ako je odgovor na to pitanje niječan, koje okolnosti i kriterije nadzorno tijelo treba uzeti u obzir i, osobito, je li nadzorno tijelo obvezno naplatiti razumnu naknadu, čemu se kao manje ograničavajućem sredstvu daje prednost, te tek u slučaju da se naplatom naknade ne mogu izbjeći očito neutemeljeni ili pretjerani zahtjevi (pritužbe) ima pravo odbiti njihovo rješavanje?

Navedene odredbe prava Unije

Članak 57. stavak 4. i članak 77. stavak 1. OUZP-a

Navedene nacionalne odredbe

Članak 24. Datenschutzgesetzes (Zakon o zaštiti podataka, u daljnjem tekstu: DSG), BGBl. I, br. 165/1999 u verziji iz BGBl.-a I, br. 120/2017, u ulomcima glasi:

„Pritužba Datenschutzbehördeu (Tijelo za zaštitu podataka, Austrija)

Članak 24. (1) Svaki ispitanik ima pravo podnijeti pritužbu Tijelu za zaštitu podataka ako smatra da obrada osobnih podataka koja se odnosi na njega povređuje OUZP [...].

[...]

(5) Ako je pritužba osnovana, treba je prihvatiti. Ako je za povredu odgovoran voditelj obrade iz privatnog sektora, treba mu naložiti da prihvati zahtjeve podnositelja pritužbe za pristup, ispravak, brisanje, ograničavanje ili prijenos podataka u opsegu koji je potreban kako bi se uklonila utvrđena povreda prava. Ako je pritužba neosnovana, treba je odbiti.

[...]”

Sažet prikaz činjenica i postupka

- 1 Druga stranka u revizijskom postupku podnijela je Tijelu za zaštitu podataka 17. veljače 2020. pritužbu u vezi sa zaštitom podataka u skladu s člankom 77. stavkom 1. OUZP-a zbog povrede prava na pristup u skladu s člankom 15. OUZP-a.
- 2 Druga stranka u revizijskom postupku u tom je pogledu navela da je 7. siječnja 2020. u skladu s člankom 15. OUZP-a podnijela zahtjev za pristup osobnim podacima društvu s ograničenom odgovornošću B O BV (druga stranka u postupku povodom pritužbe) sa sjedištem u Nizozemskoj. Zahtjev je dostavljen 13. siječnja 2020. Druga stranka u postupku povodom pritužbe nije odgovorila na zahtjev u roku od mjesec dana.
- 3 Odlukom od 22. travnja 2020. Tijelo za zaštitu podataka odbilo je rješavanje pritužbe u vezi sa zaštitom podataka u skladu s člankom 57. stavkom 4. OUZP-a.
- 4 Tijelo za zaštitu podataka navelo je kao obrazloženje da mu je druga stranka u revizijskom postupku od 28. kolovoza 2018. do 7. travnja 2020. podnijela ukupno 77 pritužbi u vezi sa zaštitom podataka, odnosno četiri pritužbe u vezi sa zaštitom podataka 2018., 53 pritužbe 2019., dok je ostalih 20 podnijela u prvom tromjesečju 2020. Pritom je u 46 slučajeva istaknula pravo na brisanje, a u 29 slučajeva pravo na pristup. Činjenice na kojima su se temeljile pritužbe u vezi sa zaštitom podataka bile su u bitnome iste. Druga stranka u revizijskom postupku prvo je podnijela zahtjeve za pristup odnosno brisanje različitim voditeljima obrade osobnih podataka. Nakon toga podnijela je pritužbu, često nekoliko dana nakon isteka „jednomjesečnog roka” unutar kojeg joj voditelj obrade nije odgovorio. Osim toga, redovito je telefonski kontaktirala Tijelo za zaštitu podataka.
- 5 Druga stranka u revizijskom postupku podnijela je žalbu Bundesverwaltungsgerichtu (Savezni upravni sud, Austrija, u daljnjem tekstu: upravni sud) protiv te odluke.

- 6 Presudom od 22. prosinca 2022. upravni sud prihvatio je žalbu i poništio odluku Tijela za zaštitu podataka od 22. travnja 2020., pri čemu nije postojala mogućnost donošenja druge odluke. Kao obrazloženje upravni sud u biti je naveo da se ni iz teksta članka 57. stavka 4. OUZP-a ni iz uvodnih izjava ili sustavnog tumačenja OUZP-a ne može s dovoljnom sigurnošću zaključiti kada „zahtjev” treba ocijeniti kao „pretjeran”. Ukratko, „pretjeranost” u skladu s člankom 57. stavkom 4. OUZP-a ne podrazumijeva samo učestalo ponavljanje zahtjeva, nego također treba biti „očito uznemiravajuće i zlouporabne prirode” koju Tijelo za zaštitu podataka nije dokazalo u ovom slučaju. Izolirano uzimanje u obzir broja zahtjeva moglo bi dovesti do arbitrarnog utjecaja na sudsku zaštitu ispitanika.
- 7 Tijelo za zaštitu podataka pobijalo je tu presudu pred Verwaltungsgerichtshofom (Visoki upravni sud, Austrija).

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 8 Prema mišljenju Tijela za zaštitu podataka, neprestanim podnošenjem novih pritužbi druga stranka u revizijskom postupku iskorištava „ograničene ljudske resurse Tijela za zaštitu podataka već jednu i pol godinu” „u svoju korist i u nerazmjernom opsegu” u odnosu na druge podnositelje pritužbi koji su podnijeli manje pritužbi. Osim toga, može se pretpostaviti da će druga stranka u revizijskom postupku i ubuduće intenzivno iskorištavati djelatnost Tijela za zaštitu podataka.
- 9 Točno je da druga stranka u revizijskom postupku ima interes za dobivanje pristupa u skladu s člankom 15. OUZP-a za koji nije potrebno dodatno obrazloženje. Međutim, uvjet za podnošenje pritužbe u vezi sa zaštitom podataka na temelju članka 77. OUZP-a u vezi s člankom 24. stavkom 1. DSG-a jest određena potreba za zaštitom čiji prag mora biti nizak. U suprotnom autor uredbe Unije ne bi u skladu s člankom 57. stavkom 4. OUZP-a nadzornim tijelima omogućio da u određenim slučajevima odstupe od načela besplatnosti pritužbe ili da odbiju riješiti pritužbu.
- 10 Druga stranka u revizijskom postupku zatražila je u odgovoru na reviziju da se revizija odbaci kao nedopuštena i podredno odbije kao neosnovana.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 11 Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) sud je u smislu članka 267. UFEU-a protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka.
- 12 Prvo pitanje: Tijelo za zaštitu podataka i upravni sud smatraju da pojam „zahtjevi” odnosno „zahtjev” u smislu članka 57. stavka 4. OUZP-a obuhvaća i pritužbe ispitanika na temelju članka 77. stavka 1. OUZP-a. Tumačenje pojma „zahtjev” iz članka 57. stavka 4. OUZP-a u ovom je slučaju vrlo važno jer, ako ne obuhvaća pritužbe na temelju članka 77. stavka 1., svakom je nadzornom tijelu načelno

zabranjeno odbiti rješavanje pritužbi u skladu s člankom 57. stavkom 4. OUZP-a ili naplatiti razumnu naknadu za njihovo rješavanje, i to neovisno o tome što su možda očito neutemeljene ili pretjerane.

- 13 Pojam „zahtjevi” u smislu članka 57. stavka 4. OUZP-a nije pobliže definiran u OUZP-u. Iz konteksta stavka 3. proizlazi da taj pojam obuhvaća i pritužbe na temelju članka 77. stavka 1. OUZP-a, pri čemu je rješavanje tih pritužbi glavna zadaća svakog nadzornog tijela. Opterećenje nadzornih tijela koje je s time povezano dodatno se povećava obvezom propisanom člankom 57. stavkom 2. OUZP-a da treba olakšati podnošenje pritužbi, primjerice osiguranjem obrasca za podnošenje pritužbe koji se može ispuniti i elektroničkim putem, te načelom besplatnosti u skladu s člankom 57. stavkom 3. OUZP-a. U tom je kontekstu očito da članak 57. stavak 4. OUZP-a kao odredba kojom se odstupa od načela besplatnosti obuhvaća i rješavanje pritužbi na temelju članka 77. stavka 1. OUZP-a kako bi se nadzorna tijela rasteretila rješavanja očito neutemeljenih ili pretjeranih pritužbi.
- 14 Točno je da takvo tumačenje ograničava obvezu nadzornog tijela da razmatra pritužbe na temelju članka 77. stavka 1. OUZP-a i načelno nije u skladu s ciljevima Uredbe iz uvodnih izjava 10. i 11. OUZP-a. Međutim, naplaćivanje razumne naknade i odbijanje postupanja obavezno podliježu sudskom nadzoru u smislu članka 78. stavka 1. OUZP-a.
- 15 Tumačenje pojma „zahtjevi” iz članka 57. stavka 4. OUZP-a i primjena te odredbe u svakom slučaju ipak nisu toliko očiti da ne ostavljaju mjesta nikakvoj razumnoj sumnji o načinu rješavanja postavljenog pitanja.
- 16 Drugo pitanje: pojam „pretjeran”, kao ni pojam „očito neutemeljen”, nisu definirani u OUZP-u. Članak 12. stavak 5. druga rečenica OUZP-a sadržava kao iznimku od načela besplatnosti informacija u skladu s člancima 13. i 14. OUZP-a te svih komunikacija i djelovanja voditelja obrade u skladu s člancima 15. do 22. i člankom 34. OUZP-a odredbu usporednu s člankom 57. stavkom 4. OUZP-a. U članku 12. stavku 5. OUZP-a i u članku 57. stavku 4. OUZP-a kao primjer „pretjeranih zahtjeva” navodi se njihovo učestalo ponavljanje. Međutim, samo podnošenje vrlo velikog broja pritužbi u odnosu na druge podnositelje pritužbi nije „pretjerano” odnosno zlouporabno (nerazmjerno) pravno sredstvo ako se pritužbe odnose na različite druge stranke u postupku povodom pritužbe, pri čemu iz drugih okolnosti ne smije proizlaziti namjera zlouporabe podnositelja pritužbe. Iznadprosječna količina utrošenog vremena i radnog opterećenja koju je prouzročio jedan podnositelj pritužbe pretjerana je samo ako je posljedica prevelikog broja bespredmetnih i pretjeranih tvrdnji, ali pritom treba uzeti u obzir da podnositelji pritužbi često ne raspolažu pravnim ili tehničkim znanjem. Kako bi se nosile s povećanim radnim opterećenjem, države članice moraju nadzornim tijelima koja su osnovale osigurati dovoljno ljudskih i materijalnih resursa za obavljanje njihovih zadaća.

- 17 Postojanje zlorporabe prava koje je člankom 77. stavkom 1. OUZP-a zajamčeno svakom ispitaniku može se potvrditi, među ostalim, kada ispitanik njime ne traži (prvenstveno) zaštitu svojih osobnih podataka, nego nastoji postići ciljeve koji nisu odobreni u pravnom sustavu, primjerice podnošenje pritužbe s namjerom da se naštetiti voditelju obrade i/ili nepotrebno opteretiti nadzorno tijelo (vidjeti presudu Suda od 23. ožujka 2000., Diamantis, C-373/97, t. 33. i 34.).
- 18 Međutim, na pitanje o sadržaju pojma „pretjeran” iz članka 57. stavka 4. OUZP-a ne može se jednoznačno odgovoriti na temelju njegova teksta ili konteksta.
- 19 Treće pitanje: u skladu s tekstom članka 57. stavka 4. OUZP-a dvije mogućnosti postupanja nadzornog tijela u slučaju postojanja očito neutemeljenog ili pretjeranog zahtjeva, i to „naplatiti razumnu naknadu na temelju administrativnih troškova” ili „odbiti postupiti po zahtjevu”, navedene su jedna pored druge, pri čemu se iz toga ne može zaključiti da jedna od njih ima prednost. Stoga iz teksta članka 57. stavka 4. OUZP-a ne proizlazi jasno mogu li nadzorna tijela slobodno birati između tih dviju mogućnosti. U pravnoj teoriji u tom pogledu postoje različita mišljenja: s jedne strane, smatra se da tijelo ima slobodu izbora. S druge strane, zastupa se stajalište da najprije treba naplatiti razumnu naknadu. Tek ako ni naplata naknade ne spriječi podnošenje očito neutemeljenih ili pretjeranih zahtjeva, nadzorna tijela imaju pravo u sljedećem koraku odbiti rješavanje.
- 20 Stoga je primjena te odredbe dvojbena i s obzirom na dvije mogućnosti postupanja u slučaju postojanja očito neutemeljenog ili pretjeranog zahtjeva koje su propisane člankom 57. stavkom 4. OUZP-a. Budući da primjena prava Unije i njegovo tumačenje nisu toliko očiti da ne ostavljaju mjesta nikakvoj razumnoj sumnji (vidjeti presudu Suda od 6. listopada 1982., Srl C.I.L.F.I.T. i dr., 283/81, EU:C:1982:335), prethodna pitanja navedena na početku upućuju se u okviru zahtjeva za prethodnu odluku.

Beč, 27. lipnja 2023.