

**Zadeva C-416/23**

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča**

**Datum vložitve:**

6. julij 2023

**Predložitveno sodišče:**

Verwaltungsgerichtshof (Avstrija)

**Datum predložitvene odločbe:**

27. junij 2023

**Revidentka:**

Österreichische Datenschutzbehörde

**Anonimna zainteresirana oseba**

---

**Predmet postopka v glavni stvari**

Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov – SUVP) – Razlaga pojma „pretirane zahteve“ v smislu člena 57(4) SUVP – Zaračunavanje razumne pristojbine za obravnavo – Zavrnitev obravnave

**Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe**

Predlog za razlago pravnega pravila na podlagi člena 267 PDEU

## Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je treba pojem „zahteve“ ali „zahteva“ iz člena 57(4) Uredbe (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov – SUVP) razlagati tako, da vključuje tudi „pritožbe“ v skladu s členom 77(1) SUVP?

Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen:

2. Ali je treba člen 57(4) SUVP razlagati tako, da za obstoj „pretiranih zahtev“ zadostuje že, da posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, v določenem časovnem obdobju na nadzorni organ naslovi določeno število zahtev (pritožb v skladu s členom 77(1) SUVP), ne glede na to, ali gre za različne vsebine zadev in/ali se zahteve (pritožbe) nanašajo na različne upravljavce, ali pa je poleg pogostega ponavljanja zahtev (pritožb) potreben tudi namen zlorabe s strani posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki?

3. Ali je treba člen 57(4) SUVP razlagati tako, da lahko nadzorni organ v primeru „očitno neutemeljene“ ali „pretirane“ zahteve (pritožbe) prosto izbira, ali bo za njeno obravnavo zaračunal razumno pristojbino glede na upravne stroške ali pa bo njeno obravnavo zavrnil že na začetku; če je odgovor nikalen, katere okoliščine in merila mora nadzorni organ upoštevati, zlasti ali mora nadzorni organ kot blažji ukrep prednostno zaračunati razumno pristojbino in ima pravico zavrniti obravnavo očitno neutemeljenih ali pretiranih zahtev (pritožb) le v primeru, da je zaračunavanje pristojbine za njihovo preprečitev brez obetov?

## Navedene določbe prava Unije

Člena 57(4) in 77(1) SUVP

## Navedeni nacionalni predpisi

Člen 24 Datenschutzgesetz (zakon o varstvu osebnih podatkov – DSG), BGBl. I št. 165/1999 v različici BGBl. I št. 120/2017, vsebuje te določbe:

### **„Pritožba pri Datenschutzbehörde (organ za varstvo podatkov, Avstrija)**

Člen 24 (1) Vsak posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, ima pravico, da vloži pritožbo pri organu za varstvo podatkov, če meni, da obdelava osebnih podatkov v zvezi z njim pomeni kršitev SUVP [...].

[...]

(5) Če se pritožba izkaže za upravičeno, ji je treba ugoditi. Če je za kršitev odgovoren upravljavec iz zasebnega sektorja, se upravljavcu odredi, da izpolni zahteve pritožnika glede informacij, popravka, izbrisa, omejitve ali prenosa podatkov, in sicer v tolikšnem obsegu, kot je to potrebno za odpravo ugotovljene kršitve. Če se pritožba izkaže za neupravičeno, jo je treba zavrni.

[...]“

### **Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka**

- 1 Zainteresirana oseba je 17. februarja 2020 pri organu za varstvo podatkov vložila pritožbo v skladu s členom 77(1) Splošne uredbe o varstvu podatkov (SUVP) zaradi kršitve pravice dostopa do osebnih podatkov iz člena 15 SUVP.
- 2 Zainteresirana oseba je v zvezi s tem trdila, da je 7. januarja 2020 družbi B O BV (nasprotna stranka v pritožbenem postopku), ki je družba z omejeno odgovornostjo s sedežem na Nizozemskem, poslala zahtevo za dostop do osebnih podatkov v skladu s členom 15 SUVP. Zahteva je bila vročena 13. januarja 2020. Nasprotna stranka v pritožbenem postopku se na zahtevo ni odzvala v enem mesecu.
- 3 Organ za varstvo podatkov je z odločbo z dne 22. aprila 2020 zavrnil obravnavo pritožbe v skladu s členom 57(4) SUVP.
- 4 Organ za varstvo podatkov je v utemeljitev navedel, da je zainteresirana oseba med 28. avgustom 2018 in 7. aprilom 2020 pri njem vložila skupno 77 pritožb v zvezi z varstvom podatkov, in sicer 4 pritožbe v letu 2018, 53 v letu 2019 in 20 v prvem četrtletju leta 2020. V njih je v 46 primerih zahtevala izbris osebnih podatkov, v 29 primerih pa dostop do osebnih podatkov. Dejansko stanje, na katerem temeljijo pritožbe v zvezi z varstvom podatkov, naj bi bilo v bistvu enako. Zainteresirana oseba naj bi pri različnih upravljavcih osebnih podatkov najprej vložila zahteve za dostop do informacij ali za izbris. Nato naj bi vložila pritožbo pri organu za varstvo podatkov, pogosto nekaj dni po izteku „enomesečnega roka“, v katerem ji upravljavec podatkov ni odgovoril. Poleg tega naj bi z organom za varstvo podatkov redno stopila v stik po telefonu.
- 5 Zainteresirana oseba je zoper to odločbo vložila pritožbo pri Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Avstrija; v nadaljevanju: Verwaltungsgericht).
- 6 Verwaltungsgericht je z odločbo z dne 22. decembra 2022 pritožbi ugodilo in odločbo organa za varstvo podatkov z dne 22. aprila 2020 razveljavilo, ne da bi jo nadomestilo. Verwaltungsgericht je v obrazložitvi v bistvu navedlo, da iz besedila člena 57(4) SUVP, uvodnih izjav ali sistematičnega razumevanja SUVP ni mogoče z zadostno gotovostjo sklepati, kdaj je treba „zahtevo“ oceniti kot

„pretirano“. Če povzamemo, „pretiranost“ v skladu s členom 57(4) SUVP ne predpostavlja le pogostega ponavljanja zahtev, temveč tudi „očitno nadležno ali nezakonito naravo“, česar pa naj organ za varstvo podatkov v obravnavanem primeru ne bi dokazal. Ločena presoja števila zahtev bi lahko privedla do samovoljnega poseganja v pravno varstvo posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki.

- 7 Organ za varstvo podatkov to odločbo izpodbija pred Verwaltungsgerichtshof (višje upravno sodišče, Avstrija).

### **Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari**

- 8 Po mnenju organa za varstvo podatkov zainteresirana oseba z nenehnim vlaganjem novih pritožb „že eno leto in pol v svojo korist in v nesorazmerno velikem obsegu“ v primerjavi z drugimi pritožniki, ki vlagajo manj pritožb, „veže omejene človeške vire organa za varstvo podatkov. Poleg tega naj bi bilo mogoče domnevati, da bo zainteresirana oseba tudi v prihodnje prekomerno uporabljala dejavnost organa za varstvo podatkov.
- 9 Zainteresirana oseba naj bi imela interes za zagotavljanje informacij v skladu s členom 15 SUVP, ki ga naj ne bi bilo treba dodatno utemeljiti. Vendar pa naj bi bil pogoj za pritožbo v zvezi z varstvom podatkov na podlagi člena 77 SUVP v povezavi s členom 24(1) zakona o varstvu osebnih podatkov (DSG) določena potreba po varstvu, katere prag pa naj bi bilo treba določiti nizko. V nasprotnem primeru naj zakonodajalec EU nadzornim organom v skladu s členom 57(4) SUVP ne bi dal možnosti, da v določenih primerih odstopijo od načela brezplačnosti pritožbe ali zavrnejo obravnavo pritožbe.
- 10 Zainteresirana oseba je v odgovoru na revizijo predlagala, naj se revizija zavrne kot nedopustna in, podredno, naj se zavrne kot neutemeljena.

### **Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe**

- 11 Verwaltungsgerichtshof (višje upravno sodišče) je sodišče v smislu člena 267 PDEU, zoper odločitev katerega po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva.
- 12 Prvo vprašanje: organ za varstvo podatkov in Verwaltungsgericht domnevata, da tudi pritožbe posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, na podlagi člena 77(1) SUVP spadajo pod pojem „zahteve“ ali „zahteva“ v smislu člena 57(4) SUVP. Razlaga pojma „zahteva“ iz člena 57(4) SUVP je v obravnavanem primeru bistvena, saj če pritožbe na podlagi člena 77(1) niso zajete v tem pojmu, bi bilo načeloma vsem nadzornim organom prepovedano, da zavrnejo obravnavo pritožb v skladu s členom 57(4) SUVP ali zahtevajo razumno pristojbino za njihovo obravnavo, ne glede na njihovo morebitno očitno neutemeljenost ali pretiranost.

- 13 Pojem „zahteve“ v smislu člena 57(4) SUVP ni podrobneje opredeljen v SUVP. Iz konteksta odstavka 3 izhaja, da ta pojem zajema tudi pritožbe v skladu s členom 77(1) SUVP, pri čemer je njihova obravnava glavna naloga vsakega nadzornega organa. S tem povezano breme za nadzorne organe je še okrepljeno z obveznostjo iz člena 57(2) SUVP, da se olajša vložitev pritožb, na primer z zagotovitvijo obrazca za vložitev pritožbe, ki ga je mogoče izpolniti elektronsko, in z načelom brezplačnosti iz člena 57(3) SUVP. V zvezi s tem je logično, da člen 57(4) SUVP kot določba, ki odstopa od načela brezplačnosti, zajema tudi obravnavo pritožb v skladu s členom 77(1) SUVP, da bi nadzorne organe razbremenil obravnave očitno neutemeljenih ali pretiranih pritožb.
- 14 Res je, da taka razlaga omejuje obveznost nadzornega organa, da obravnava pritožbe na podlagi člena 77(1) SUVP, in je načeloma v nasprotju s cilji SUVP, navedenimi v uvodnih izjavah 10 in 11 te uredbe. Vendar sta tako zahteva za razumno pristojbino kot zavrnitev ukrepanja predmet obveznega sodnega nadzora v smislu člena 78(1) SUVP.
- 15 Razlaga pojma „zahteve“ iz člena 57(4) SUVP in uporaba te določbe pa v nobenem primeru nista tako očitni, da ne bi puščali nobenega prostora za kakršen koli razumen dvom o načinu reševanja postavljenega vprašanja.
- 16 Drugo vprašanje: pojma „pretirano“ in „očitno neutemeljeno“ nista opredeljena v SUVP. Člen 12(5), drugi stavek, SUVP kot izjema od načela brezplačnosti za informacije v skladu s členoma 13 in 14 SUVP ter za vsa sporočila in ukrepe v skladu s členi 15 do 22 in členom 34 SUVP upravljavca vsebuje določbo, ki je vzporedna s členom 57(4) SUVP. Tako v členu 12(5) SUVP kot v členu 57(4) te uredbe so kot primer „pretiranih zahtev“ navedene njihove pogoste ponovitve. Vendar vložitev izjemno velikega števila pritožb v primerjavi z drugimi pritožniki sama po sebi še ne pomeni „pretiranega“ ali nezakonitega (nesorazmernega) uveljavljanja pravic, če se pritožbe nanašajo na različne tožene stranke, ne da bi iz drugih okoliščin izhajal namen zlorabe s strani pritožnika. Nadpovprečna poraba časa in truda, ki jo povzroči en sam pritožnik, je pretirana le, če je posledica prevelikega števila neutemeljenih ali nesorazmernih pritožb, pri čemer pa je treba upoštevati, da pritožniki običajno nimajo pravnega ali tehničnega znanja. Za spoprijemanje s povečano delovno obremenitvijo morajo države članice nadzornim organom, ki so jih ustanovile, zagotoviti zadostne človeške in materialne vire za opravljanje njihovih nalog.
- 17 Zloraba pravice, ki jo vsakemu posamezniku, na katerega se nanašajo osebni podatki, zagotavlja člen 77(1) SUVP, se med drugim domneva, če posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, s tem (primarno) ne poskuša doseči varstva svojih osebnih podatkov, temveč cilje, ki jih pravni sistem ne odobrava, kot je vložitev pritožbe z namenom škodovati upravljavcu in/ali neupravičeno obremeniti nadzorni organ (glej sodbo Sodišča z dne 23. marca 2000, Diamantis, C-373/97, točka 33 in naslednja).

- 18 Na vprašanje o vsebini pojma „pretirano“ iz člena 57(4) SUVP pa ni mogoče nedvomno odgovoriti na podlagi njegovega besedila ali konteksta.
- 19 Tretje vprašanje: v skladu z besedilom člena 57(4) SUVP sta obe možnosti za ukrepanje nadzornega organa v primeru očitno neutemeljene ali pretirane zahteve, in sicer „zaračunati razumno pristojbino glede na upravne stroške“ ali „zavrniti ukrepanje v zvezi z zahtevo“, navedeni druga ob drugi, ne da bi bilo mogoče iz tega sklepati, da med njima obstaja prednostno razmerje. Iz besedila člena 57(4) SUVP torej ni jasno razvidno, ali lahko nadzorni organi prosto izbirajo med tema možnostma. Glede tega se v pravni teoriji pojavljajo različna mnenja: po eni strani stališče, da je organ upravičen do izbire; po drugi strani pa stališče, da je treba najprej zaračunati razumno pristojbino. Šele če tudi pobiranje pristojbine ne bi preprečilo vložitve neutemeljenih ali pretiranih zahtev, naj bi nadzorni organi imeli pravico, da v naslednjem koraku zavrnejo obravnavo tovrstnih zahtev.
- 20 Zato je uporaba te določbe vprašljiva tudi v zvezi z dvema možnostma za ukrepanje iz člena 57(4) SUVP v primeru očitno neutemeljene ali pretirane zahteve. Ker uporaba prava Unije in njegova razlaga nista tako očitni, da ne bi dopuščali nobenega razumnega dvoma (glej sodbe Sodišča z dne 6. oktobra 1982, Srl C.I.L.F.I.T. in drugi, 283/81, EU:C:1982:335), se uvodoma navedena vprašanja predložijo Sodišču Evropske unije v predhodno odločanje.

D u n a j , 27. junij 2023