

Byla C-416/23

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį

Gavimo data:

2023 m. liepos 6 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Verwaltungsgerichtshof (Austrija)

Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2023 m. birželio 27 d.

Kasatorė:

Österreichische Datenschutzbehörde

Anoniminė suinteresuotoji šalis

Pagrindinės bylos dalykas

2016 m. balandžio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2016/679 dėl fizinių asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo ir kuriuo panaikinama Direktyva 95/46/EB (Bendrasis duomenų apsaugos reglamentas, toliau – BDAR) – Sąvokos „neproporcingi prašymai“, kaip ji suprantama pagal BDAR 57 straipsnio 4 dalį, aiškinimas – Pagrįsto mokesčio už prašymo nagrinėjimą ėmimas – Atsisakymas nagrinėti

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

Prašymas išaiškinti teisės normą pagal SESV 267 straipsnį

Prejudiciniai klausimai

1. Ar 2016 m. balandžio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) 2016/679 dėl fizinių asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo ir kuriuo panaikinama Direktyva 95/46/EB (Bendrasis duomenų apsaugos reglamentas, toliau – BDAR) 57 straipsnio 4 dalyje vartojama sąvoka „prašymai“ arba „prašymas“ turi būti aiškinama kaip apimanti ir „skundus“ pagal BDAR 77 straipsnio 1 dalį?

Jeigu į pirmąjį klausimą būtų atsakyta teigiamai:

2. Ar BDAR 57 straipsnio 4 dalis turi būti aiškinama taip, jog tam, kad prašymai būtų laikomi „neproporcingais“, pakanka, kad duomenų subjektas per tam tikrą laikotarpį pateiktų priežiūros institucijai tam tikrą prašymų (skundų pagal BDAR 77 straipsnio 1 dalį) skaičių, nepriklausomai nuo to, ar jie pateikiami dėl skirtingų faktinių aplinkybių ir (arba) ar prašymai (skundai) susiję su skirtingais duomenų valdytojais; ar tam vis dėlto būtinas ne tik pasikartojantis prašymų (skundų) turinys, bet ir duomenų subjekto ketinimas piktnaudžiauti?

3. Ar BDAR 57 straipsnio 4 dalis turi būti aiškinama taip, kad priežiūros institucija „akivaizdžiai nepagrįsto“ arba „neproporcingo“ prašymo (skundo) atveju gali laisvai pasirinkti, ar imti pagrįstą mokestį, nustatomą atsižvelgiant į administracines prašymo (skundo) nagrinėjimo išlaidas, ar nuo pat pradžių atsisakyti jį nagrinėti? Jei pasirinkti negali, į kokias aplinkybes ir kriterijus priežiūros institucija turi atsižvelgti? Visų pirma, ar priežiūros institucija privalo teikti pirmenybę švelnesnei priemonei – nustatyti pagrįstą mokestį ir gali atsisakyti nagrinėti akivaizdžiai nepagrįstus ar neproporcingus prašymus (skundus) tik tuo atveju, jei aiškiai matyti, kad mokesčio nustatymas negali veiksmingai užkirsti kelio jų pateikimui?

Nurodytos Sąjungos teisės nuostatos

BDAR 57 straipsnio 4 dalis ir 77 straipsnio 1 dalis

Nurodytos nacionalinės teisės nuostatos

Datenschutzgesetz (Duomenų apsaugos įstatymas, toliau – DSG), *BGBl. I* Nr. 165/1999, su pakeitimais, padaskelbtais *BGBl. I* Nr. 120/2017, 24 straipsnyje, be kita ko, nustatyta:

„Skundas duomenų apsaugos institucijai

24 straipsnis. 1. Bet kuris duomenų subjektas turi teisę pateikti skundą duomenų apsaugos institucijai, jei mano, kad jo asmens duomenys tvarkomi pažeidžiant BDAR <...>“.

<...>

5. Paaiškėjus, kad skundas pagrįstas, jis tenkinamas. Jei už pažeidimą atsakingas privačiojo sektoriaus duomenų valdytojas, jam nurodoma vykdyti pareiškėjo prašymus suteikti informaciją, ištaisyti, ištrinti, apriboti ar perkelti duomenis tiek, kiek tai būtina nustatytam teisės pažeidimui pašalinti. Paaiškėjus, kad skundas nepagrįstas, jis atmetamas.

<...>“

Glaustas faktinių aplinkybių ir proceso pagrindinėje byloje aprašymas

- 1 2020 m. vasario 17 d. suinteresuotoji šalis pateikė duomenų apsaugos institucijai skundą dėl duomenų apsaugos pagal Bendrojo duomenų apsaugos reglamento (BDAR) 77 straipsnio 1 dalį dėl teisės susipažinti su duomenimis pagal BDAR 15 straipsnį pažeidimo.
- 2 Suinteresuotoji šalis skunde nurodė, kad 2020 m. sausio 7 d. išsiuntė ribotos atsakomybės bendrovei „B O BV“ (atsakovei), kurios registruota buveinė yra Nyderlanduose, prašymą leisti susipažinti su duomenimis pagal BDAR 15 straipsnį. Prašymas buvo įteiktas 2020 m. sausio 13 d. Atsakovė per mėnesį neatsiliepė į šį prašymą.
- 3 2020 m. balandžio 22 d. sprendimu duomenų apsaugos institucija atsisakė nagrinėti skundą dėl duomenų apsaugos pagal BDAR 57 straipsnio 4 dalį.
- 4 Atsisakymą duomenų apsaugos institucija grindė tuo, kad suinteresuotoji šalis nuo 2018 m. rugpjūčio 28 d. iki 2020 m. balandžio 7 d. pateikė jai iš viso 77 skundus dėl duomenų apsaugos, konkrečiai – 4 skundus dėl duomenų apsaugos 2018 m., 53 skundus 2019 m. ir dar 20 skundų 2020 m. pirmąjį ketvirtį. Skunduose 46 atvejais ji reikalavo ištrinti duomenis, o 29 atvejais – leisti susipažinti su duomenimis. Skundai dėl duomenų apsaugos buvo grindžiami iš esmės vienodomis faktinėmis aplinkybėmis. Iš pradžių suinteresuotoji šalis teikdavo skirtingiems duomenų valdytojams prašymus leisti susipažinti su duomenimis arba ištrinti duomenis. Vėliau, dažnai praėjus kelioms dienoms po „vieno mėnesio laikotarpio“, per kurį duomenų valdytojas nepateikdavo atsakymo, ji pateikdavo skundą duomenų apsaugos institucijai. Be to, suinteresuotoji šalis reguliariai kreipiasi į duomenų apsaugos instituciją telefonu.
- 5 Suinteresuotoji šalis apskundė minėtą sprendimą *Bundesverwaltungsgericht* (Federalinis administracinis teismas, toliau – Administracinis teismas).

- 6 2022 m. gruodžio 22 d. sprendimu Administracinis teismas patenkino skundą ir panaikino 2020 m. balandžio 22 d. duomenų apsaugos institucijos sprendimą, jo nepakeisdamas. Šį sprendimą Administracinis teismas iš esmės grindė tuo, kad nei iš BDAR 57 straipsnio 4 dalies formuluotės, nei iš konstatuojamųjų dalių, nei vertinant BDAR sistemiškai negalima pakankamai tiksliai nustatyti, koku atveju „prašymas“ yra laikytinas „neproporcingu“. Administracinio teismo nuomone, apibendrinant galima teigti, kad „neproporcingumas“ pagal BDAR 57 straipsnio 4 dalį reiškia, jog prašymai turi būti ne tik pasikartojančio turinio, bet ir „akivaizdžiai nepagrįsti arba piktnaudžiaujamojo pobūdžio“, o duomenų apsaugos institucija šiuo atveju to neįrodė. Atsietai vertinant prašymų skaičių gali būti beatodairiškai pakenkta duomenų subjekto teisminei apsaugai.
- 7 Duomenų apsaugos institucija apskundė šią išvadą *Verwaltungsgerichtshof* (Vyriausiasis administracinis teismas).

Svarbiausi pagrindinės bylos šalių argumentai

- 8 Duomenų apsaugos institucijos nuomone, suinteresuotoji šalis, nuolat teikdama vis naujus skundus, „jau pusantrų metų naudoja ribotus duomenų apsaugos institucijos žmogiškuosius išteklius“ kitų, mažiau skundų teikiančių, pareiškėjų atžvilgiu „neproporcingai dideliu mastu, siekdama sau naudos“. Be to, darytina prielaida, kad suinteresuotoji šalis ir ateityje intensyviai naudosis duomenų apsaugos institucijos veikla.
- 9 Tiesa, suinteresuotoji šalis neprivalo pagrįsti savo suinteresuotumo susipažinti su duomenimis pagal BDAR 15 straipsnį. Vis dėlto skundo dėl duomenų apsaugos pagal BDAR 77 straipsnį, siejamą su DSG 24 straipsnio 1 dalimi, pateikimo sąlyga yra tam tikras pažeidžiamumas, kurio vertinimui neturi būti taikoma žema riba. Priešingu atveju ES reglamento leidėjas nebūtų suteikęs priežiūros institucijoms galimybės BDAR 57 straipsnio 4 dalyje tam tikrais atvejais nesilaikyti nemokamo skundo nagrinėjimo principo arba atsisakyti nagrinėti skundą.
- 10 Atsiliepime į kasacinį skundą suinteresuotoji šalis paprašė atmesti kasacinį skundą kaip nepriimtina, o nepatenkinus šio reikalavimo – kaip nepagrįstą.

Glaustas prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagrindimas

- 11 *Verwaltungsgerichtshof* yra teismas, kaip tai suprantama pagal SESV 267 straipsnį, kurio sprendimai pagal nacionalinę teisę toliau teismine tvarka neskundžiami.
- 12 Dėl pirmojo klausimo: duomenų apsaugos institucija ir Administracinis teismas daro prielaidą, kad prie sąvokos „prašymai“ arba „prašymas“, kaip tai suprantama pagal BDAR 57 straipsnio 4 dalį, turi būti priskiriami ir duomenų subjektų skundai pagal BDAR 77 straipsnio 1 dalį. Šiuo atveju esminę reikšmę turi BDAR

57 straipsnio 4 dalyje vartojamos sąvokos „prašymas“ aiškinimas, nes, jei ši sąvoka neapima skundų pagal 77 straipsnio 1 dalį, nė viena priežiūros institucija iš esmės neturėtų teisės atsisakyti nagrinėti skundų pagal BDAR 57 straipsnio 4 dalį arba imti pagrįstą mokesį už jų nagrinėjimą, nepaisant galimo akivaizdaus jų nepagrįstumo ar neproporcingumo.

- 13 Sąvoka „prašymai“, kaip ji suprantama pagal BDAR 57 straipsnio 4 dalį, BDAR tiksliau neapibrėžta. Iš 3 dalies konteksto galima daryti išvadą, kad ši sąvoka apima ir skundus pagal BDAR 77 straipsnio 1 dalį, o skundų nagrinėjimas yra pagrindinė kiekvienos priežiūros institucijos užduotis. Atitinkamai tenkantį krūvį priežiūros institucijoms dar labiau didina BDAR 57 straipsnio 2 dalyje nustatyta pareiga palengvinti skundų pateikimą, pavyzdžiui, pateikiant skundo pateikimo formą, kurią galima užpildyti ir elektroniniu būdu, ir BDAR 57 straipsnio 3 dalyje nustatytas nemokamo vykdymo principas. Atsižvelgiant į tai, tikėtina, kad BDAR 57 straipsnio 4 dalis, kaip nuostata, kuria nukrypstama nuo nemokamo vykdymo principo, apima ir skundų nagrinėjimą pagal BDAR 77 straipsnio 1 dalį tam, kad priežiūros institucijoms netektų nagrinėti akivaizdžiai nepagrįstų ar neproporcingų skundų.
- 14 Tiesa, toks aiškinimas apriboja priežiūros institucijos pareigą nagrinėti skundus pagal BDAR 77 straipsnio 1 dalį ir iš esmės yra nelengvai suderinamas su BDAR 10 ir 11 konstatuojamosiose dalyse nurodytais reglamento tikslais. Vis dėlto ir pagrįsto mokesčio ėmimui, ir atsisakymui imtis veiksmų privalomai taikoma teisminė peržiūra, kaip tai suprantama pagal BDAR 78 straipsnio 1 dalį.
- 15 Bet kuriuo atveju nėra taip akivaizdu, kaip aiškinti BDAR 57 straipsnio 4 dalyje vartojamą sąvoką „prašymai“ ir kaip taikyti šią nuostatą, kad neliktų pagrįstų abejonių dėl pateikto klausimo sprendimo.
- 16 Dėl antrojo klausimo: BDAR neapibrėžta nei sąvoka „neproporcingas“, nei sąvoka „akivaizdžiai nepagrįstas“. BDAR 12 straipsnio 5 dalies antrame sakinyje įtvirtinta BDAR 57 straipsnio 4 daliai lygiagreti nuostata – nemokamo informacijos pagal 13 ir 14 straipsnius teikimo, o taip pat visų pranešimų teikimo bei visų veiksmų atlikimo pagal 15–22 ir 34 straipsnius išimtis. Kaip „neproporcingų prašymų“ pavyzdys ir BDAR 12 straipsnio 5 dalyje, ir jo 57 straipsnio 4 dalyje nurodomi pasikartojančio turinio prašymai. Vis dėlto pats labai didelio skundų skaičiaus, palyginti su kitais pareiškėjais, pateikimas dar nereiškia, kad teise pateikti skundą naudojama „neproporcingai“ arba ja piktnaudžiaujama, jei skundai yra pateikti dėl skirtingų atsakovų ir nėra jokių kitų aplinkybių, iš kurių galima spręsti apie pareiškėjo ketinimą piktnaudžiauti. Tai, kad dėl vieno pareiškėjo padidėja vidutinės laiko sąnaudos ir vidutinis darbo krūvis, neproporcinga tik tuo atveju, jei šį didėjimą lemia per didelė gausa nepagrįstų arba padrikų teiginių; tiesa, turi būti atsižvelgiama į tai, kad pareiškėjai paprastai neturi teisinių ar techninių žinių. Valstybės narės privalo skirti savo įsteigtoms priežiūros institucijoms pakankamai žmogiškųjų ir materialinių išteklių jų užduotims atlikti, kad būtų efektyviai reaguojama į padidėjusį darbo krūvį.

- 17 Piktnaudžiavimo BDAR 77 straipsnio 1 dalimi kiekvienam duomenų subjektui suteikiama teisė prielaida turėtų būti daroma, be kita ko, tuo atveju, jei duomenų subjektas taip (visų pirma) siekia ne apsaugoti savo asmens duomenis, o kitų, teisinei tvarkai nepriimtinių tikslų, pavyzdžiui, pateikti skundą, kad pakenktų duomenų valdytojui ir (arba) užkraudų nepagrįstą naštą priežiūros institucijai (žr. 2000 m. kovo 23 d. ESTT sprendimo *Diamantis*, C-373/97, 33 ir 34 punktus).
- 18 Vis dėlto į klausimą dėl BDAR 57 straipsnio 4 dalyje vartojamos sąvokos „neproporcingas“ turinio negali būti atsakyta remiantis šios nuostatos formuluote ar kontekstu taip, kad nekiltų jokių abejonių.
- 19 Dėl trečiojo klausimo: BDAR 57 straipsnio 4 dalies formuluotėje abu alternatyvūs priežiūros institucijos veiksmai akivaizdžiai nepagrįsto ar neproporcingo prašymo atveju nurodyti vienas greta kito, t. y. „imti mokestį, nustatomą atsižvelgiant į administracines išlaidas“ arba „atsisakyti imtis veiksmų pagal prašymą“, ir nėra galimybės nustatyti jų prioritetinės tvarkos. Taigi iš BDAR 57 straipsnio 4 dalies formuluotės neaišku, ar priežiūros institucijos gali laisvai pasirinkti vieną iš šių dviejų galimybių. Doktrinoje šiuo klausimu yra skirtingų nuomonių. Vieni mano, kad institucija turi diskreciją pasirinkti. Kitų nuomone, iš pradžių turėtų būti imamas pagrįstas mokestis. Tik tuo atveju, jei akivaizdžiai nepagrįstų ar neproporcingų prašymų pateikimo neišvengiama ir nustacius mokestį, kitame etape priežiūros institucijos turi teisę atsisakyti juos nagrinėti.
- 20 Taigi BDAR 57 straipsnio 4 dalyje įtvirtintos nuostatos taikymas, kiek tai susiję su abiem nurodytais alternatyviais veiksmais akivaizdžiai nepagrįsto arba neproporcingo prašymo atveju, kelia abejonių. Atsižvelgiant į tai, kad Sąjungos teisės taikymas ir jos aiškinimas nėra tokie akivaizdūs, kad neliktų vietos pagrįstoms abejonėms (žr. 1982 m. spalio 6 d. ESTT sprendimą *Cilfit ir kt.*, 283/81, EU:C:1982:335), pateikiami pradžioje suformuluoti prejudiciniai klausimai ir prašoma priimti prejudicinį sprendimą.

Viena, 2023 m. birželio 27 d.