Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

9. siječnja 2025.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zaštita pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka – Uredba (EU) 2016/679 – Članak 57. stavak 1. točka (f) i članak 57. stavak 4. – Zadaće nadzornog tijela – Pojmovi ‚zahtjev' i ‚pretjerani zahtjevi' – Traženje plaćanja razumne naknade ili odbijanje postupanja po zahtjevima u slučaju očito neutemeljenih ili pretjeranih zahtjeva – Kriteriji koje nadzorno tijelo može uzeti u obzir pri odabiru – Članak 77. stavak 1. – Pojam ‚pritužba'

U predmetu C-416/23,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija), odlukom od 27. lipnja 2023., koju je Sud zaprimio 6. srpnja 2023., u postupku

Österreichische Datenschutzbehörde

protiv

FR,

uz sudjelovanje:

Bundesministerin für Justiz,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz, potpredsjednik Suda, u svojstvu predsjednika prvog vijeća, A. Kumin i I. Ziemele (izvjestiteljica), suci,

nezavisni odvjetnik: J. Richard de la Tour,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Österreichische Datenschutzbehörde, M. Schmidl, u svojstvu agenta,

– za osobu FR, C. Wirthensohn, *Rechtsanwalt*,

* Jezik postupka: njemački

– za Bundesministerin für Justiz, E. Riedl, u svojstvu agenta,

– za austrijsku vladu, A. Posch, J. Schmoll i C. Gabauer, u svojstvu agenata,

– za češku vladu, M. Smolek, T. Suchá i J. Vláčil, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, A. Bouchagiar, F. Erlbacher i H. Kranenborg, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 5. rujna 2024.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 57. stavka 4. i članka 77. stavka 1. 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) (SL 2016., L 119, str. 1. i ispravci SL 2018., L 127, str. 2. i SL 2021., L 74, str. 35.; u daljnjem tekstu: OUZP).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između fizičke osobe FR i Österreichische Datenschutzbehördea (Tijelo za zaštitu podataka, Austrija) (u daljnjem tekstu: DSB) u vezi s odbijanjem potonjeg da postupi po pritužbi zbog navodne povrede prava osobe FR na pristup svojim osobnim podacima.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 U skladu s uvodnim izjavama 10., 11., 59., 63. i 129. OUZP-a:

„(10) Kako bi se osigurala postojana i visoka razina zaštite pojedinaca te uklonile prepreke protoku osobnih podataka unutar [Europske] [u]nije, razina zaštite prava i sloboda pojedinaca u vezi s obradom takvih podataka trebala bi biti jednaka u svim državama članicama. U čitavoj Uniji trebalo bi osigurati postojanu i homogenu primjenu pravila za zaštitu temeljnih prava i sloboda pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka. […]

(11) Djelotvorna zaštita osobnih podataka širom Unije zahtijeva jačanje i detaljno određivanje prava ispitanika i obveza onih koji obrađuju i određuju obradu osobnih podataka […].

[…]

(59) Trebalo bi predvidjeti modalitete kojima se olakšava ostvarivanje prava ispitanika iz ove Uredbe, uključujući mehanizme za podnošenje zahtjeva te, ako je primjenjivo, besplatno ostvarivanje, osobito zahtjeva za pristup osobnim podacima, njihovo ispravljanje ili brisanje i ostvarivanje prava na prigovor. […]

[…]

(63) Ispitanik bi trebao imati pravo pristupa prikupljenim osobnim podacima koji se na njega odnose te ostvarivati to pravo lako i u razumnim intervalima kako bi bio svjestan obrade i provjerio njezinu zakonitost. […] Ako voditelj obrade obrađuje velike količine informacija koje se odnose na ispitanika, voditelj obrade trebao bi imati mogućnost prije dostave informacije zahtijevati od ispitanika da navede informacije ili aktivnosti obrade na koje se zahtjev odnosi.

[…]

(129) […] Ovlasti nadzornih tijela trebale bi se izvršavati u skladu s primjerenim postupovnim zaštitnim mjerama utvrđenima u pravu Unije i pravu države članice nepristrano, pošteno i u razumnom roku. Konkretno, svaka bi mjera trebala biti primjerena, nužna i proporcionalna s ciljem osiguranja sukladnosti s ovom Uredbom, uzimajući u obzir okolnosti svakog pojedinačnog slučaja, poštovanje prava svake osobe da se sasluša prije poduzimanja bilo koje pojedinačne mjere koja bi štetno utjecala na nju te izbjegavanje suvišnih troškova i prekomjernih neugodnosti za dotične osobe. […]”

4 U članku 12. OUZP-a, naslovljenom „Transparentne informacije, komunikacija i modaliteti za ostvarivanje prava ispitanika”, u stavcima 2. i 5. navodi se:

„2. Voditelj obrade olakšava ostvarivanje prava ispitanika iz članaka od 15. do 22. U slučajevima iz članka 11. stavka 2. voditelj obrade ne smije odbiti postupiti po zahtjevu ispitanika u svrhu ostvarivanja njegovih prava iz članaka od 15. do 22., osim ako voditelj obrade dokaže da nije u mogućnosti utvrditi identitet ispitanika.

[…]

5. Informacije pružene u skladu s člancima 13. i 14. i sva komunikacija i djelovanja iz članaka od 15. do 22. i članka 34. pružaju se bez naknade. Ako su zahtjevi ispitanika očito neutemeljeni ili pretjerani, osobito zbog njihova učestalog ponavljanja, voditelj obrade može:

(a) naplatiti razumnu naknadu uzimajući u obzir administrativne troškove pružanja informacija ili obavijesti ili postupanje po zahtjevu; ili

(b) odbiti postupiti po zahtjevu.

Teret dokaza očigledne neutemeljenosti ili pretjeranosti zahtjeva jest na voditelju obrade.”

5 Člankom 15. OUZP-a, naslovljenim „Pravo ispitanika na pristup”, u stavku 1. predviđa se:

„Ispitanik ima pravo dobiti od voditelja obrade potvrdu obrađuju li se osobni podaci koji se odnose na njega te ako se takvi osobni podaci obrađuju, pristup osobnim podacima i sljedećim informacijama:

(a) svrsi obrade;

[…]

(c) primateljima ili kategorijama primatelja kojima su ti osobni podaci otkriveni ili će biti otkriveni […];

[…]”

6 Člankom 52. OUZP-a, naslovljenim „Neovisnost”, u stavku 4. određuje se:

„Svaka država članica osigurava da svako nadzorno tijelo ima ljudske, tehničke i financijske resurse, prostorije i infrastrukturu potrebne za djelotvorno obavljanje svojih zadaća i izvršavanje svojih ovlasti, uključujući one koje treba izvršavati u kontekstu uzajamne pomoći, suradnje i sudjelovanja u Odboru.”

7 Članak 57. OUZP-a, naslovljen „Zadaće”, glasi kako slijedi:

„1. Ne dovodeći u pitanje ostale zadaće utvrđene u ovoj Uredbi, svako nadzorno tijelo na svom području:

(a) prati i provodi primjenu ove Uredbe;

[…]

(e) na zahtjev pruža informacije bilo kojem ispitaniku u vezi s ostvarivanjem njihovih prava iz ove Uredbe, a prema potrebi, u tu svrhu surađuje s nadzornim tijelima u drugim državama članicama;

(f) rješava pritužbe koje podnose ispitanik ili tijelo, organizacija ili udruženje u skladu s člankom 80. i istražuje u odgovarajućoj mjeri predmet pritužbe te podnositelja pritužbe u razumnom roku izvješćuje o napretku i ishodu istrage, posebno ako je potrebna daljnja istraga ili koordinacija s drugim nadzornim tijelom;

[…]

2. Svako nadzorno tijelo olakšava podnošenje pritužaba iz stavka 1. točke [(f)] mjerama poput obrasca za podnošenje pritužbe koji se može ispuniti i elektroničkim putem, ne isključujući ostala sredstva komunikacije.

3. Obavljanje zadaća svakog nadzornog tijela besplatno je za ispitanika i, ako je primjenjivo, službenika za zaštitu podataka.

4. Ako su zahtjevi ispitanika očito neutemeljeni ili pretjerani, osobito zbog učestalog ponavljanja, nadzorno tijelo može naplatiti razumnu naknadu na temelju administrativnih troškova ili odbiti postupiti po zahtjevu. U tom je slučaju teret dokazivanja očite neutemeljenosti ili pretjeranosti zahtjeva na nadzornom tijelu.”

8 Članak 77. OUZP-a, naslovljen „Pravo na pritužbu nadzornom tijelu”, u stavku 1. određuje:

„Ne dovodeći u pitanje nijedan drugi upravni ili sudski pravni lijek, svaki ispitanik ima pravo podnijeti pritužbu nadzornom tijelu, osobito u državi članici u kojoj ima uobičajeno boravište, u kojoj je njegovo radno mjesto ili mjesto navodnog kršenja, ako ispitanik smatra da obrada osobnih podataka koja se odnosi na njega krši ovu Uredbu.”

Austrijsko pravo

9 U članku 24. Bundesgesetza zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (Savezni zakon o zaštiti fizičkih osoba u vezi s obradom osobnih podataka) od 17. kolovoza 1999. (BGBl. I., 165/1999), u verziji primjenjivoj na činjenice u glavnom postupku, naslovljenom „Pritužbe upućene Tijelu za zaštitu podataka”, u stavcima 1., 5. i 8. navodi se:

„(1) Svaki ispitanik ima pravo podnijeti pritužbu Tijelu za zaštitu podataka ako smatra da se obradom osobnih podataka koji se odnose na njega krši OUZP odnosno članak 1. ili članak 2. prvog glavnog dijela.

[…]

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

[…]

(8) Svaki ispitanik može pokrenuti postupak pred upravnim sudom ako Tijelo za zaštitu podataka ne riješi pritužbu ili ne obavijesti ispitanika u roku od tri mjeseca o napretku ili ishodu pritužbe.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

10 Osoba FR podnijela je 17. veljače 2020. pritužbu DSB-u na temelju članka 77. stavka 1. OUZP-a zbog povrede članka 15. te uredbe, tvrdeći da društvo koje je bilo voditelj obrade nije odgovorilo na njezin zahtjev za pristup svojim osobnim podacima u roku od mjesec dana.

11 DSB je odlukom od 22. travnja 2020. na temelju članka 57. stavka 4. OUZP-a odbio postupiti po toj pritužbi zbog njezine pretjeranosti. U tom je pogledu osobito istaknuo da mu je zainteresirana osoba u razdoblju od oko 20 mjeseci uputila 77 sličnih pritužbi protiv različitih voditelja obrade. Usto, to tijelo ističe da ga je osoba FR redovito telefonski kontaktirala kako bi iznijela dodatne činjenice te podnijela dodatne zahtjeve.

12 Osoba FR protiv te je odluke podnijela žalbu Bundesverwaltungsgerichtu (Savezni upravni sud, Austrija).

13 Taj je sud presudom od 22. prosinca 2022. prihvatio žalbu i poništio DSB-ovu odluku. Navedeni je sud u bitnome ocijenio da pretjeranost zahtjeva u smislu članka 57. stavka 4. OUZP-a ne podrazumijeva samo učestalo ponavljanje zahtjevâ, nego ti zahtjevi trebaju biti i očito uznemiravajuće i zlouporabne prirode. Međutim, iz obrazloženja koje je iznio DSB za odbijanje rješavanja pritužbe osobe FR ne proizlazi da je njezino postupanje bilo zlouporabne prirode. Osim toga, prema mišljenju tog suda, nadzorno tijelo kojem su podneseni pretjerani zahtjevi nema mogućnost slobodno odabrati između dviju mogućnosti predviđenih tom odredbom, odnosno naplatiti razumnu naknadu ili odbiti postupati po tim zahtjevima. Izbor između tih mogućnosti proizlazi iz slobodne ocjene čiju primjenu nadzorno tijelo mora obrazložiti. Međutim, takvo obrazloženje u ovom slučaju ne postoji.

14 DSB je protiv te presude podnio reviziju Verwaltungsgerichtshofu (Visoki upravni sud, Austrija), sudu koji je uputio zahtjev, koji želi doznati, kao prvo, obuhvaća li pojam „zahtjev” iz članka 57. stavka 4. OUZP-a pritužbe podnesene na temelju članka 77. stavka 1. te uredbe.

15 U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev ističe da se, doduše, pojam „zahtjev” koristi isključivo na popisu zadaća nadzornih tijela iz članka 57. stavka 1. točke (e) OUZP-a, kako bi se odredili zahtjevi za pružanje informacija koje tim tijelima upućuju ispitanici o ostvarivanju prava koja su im priznata tom uredbom. Međutim, iz te se okolnosti ne bi moglo zaključiti da se članak 57. stavak 4. navedene uredbe može primijeniti samo na obradu takvih zahtjeva. Naprotiv, na temelju konteksta potonje odredbe, kojom se uvodi iznimka od načela besplatnog obavljanja zadaća, moglo bi se prije zaključiti da pojam „zahtjev” iz te odredbe obuhvaća i pritužbe, s obzirom na to da je rješavanje tih pritužbi glavna zadaća nadzornih tijela i da je nužno ta tijela rasteretiti od rješavanja očito neosnovanih ili pretjeranih pritužbi.

16 Međutim, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, takvo bi tumačenje dovelo do ograničavanja obveze rješavanja pritužbi koju nadzorna tijela imaju na temelju članka 57. stavka 1. točke (f) OUZP-a te bi moglo biti u suprotnosti s ciljevima koji se nastoje postići tom uredbom, osobito s ciljem osiguravanja visoke razine zaštite pojedinaca u pogledu obrade osobnih podataka u Uniji.

17 S obzirom na to, sud koji je uputio zahtjev smatra da bi, ako bi se prihvatilo takvo tumačenje, ograničenje prava na pritužbu uvedeno člankom 57. stavkom 4. OUZP-a bilo proporcionalno. Naime, primjena te odredbe pretpostavljala bi da nadzorno tijelo iznese dokaz o očitoj neosnovanosti ili pretjeranosti pritužbe. Usto, odluka tog tijela da naplati razumnu naknadu ili odbije postupiti po pritužbi bila bi podložna sudskom nadzoru iz članka 78. stavka 1. te uredbe.

18 Kao drugo, u slučaju da bi članak 57. stavak 4. OUZP-a trebalo tumačiti na način da se primjenjuje na pritužbe iz članka 77. stavka 1. te uredbe, sud koji je uputio zahtjev pita se o dosegu pojma „prekomjerni zahtjev” u smislu članka 57. stavka 4. te uredbe. Konkretno, taj sud napominje da, iako se u navedenoj odredbi kao primjer „prekomjernih zahtjeva” izričito navodi slučaj „učestalog ponavljanja” zahtjeva, to ne mijenja činjenicu da, kao iznimku od obveze svakog nadzornog tijela da rješava pritužbe, mogućnost odbijanja rješavanja pritužbe treba usko tumačiti jer bi ta mogućnost dovela do znatnog ugrožavanja zaštite koju OUZP osigurava pojedincima prilikom obrade osobnih podataka, a time i odstupala od ciljeva te uredbe.

19 U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev želi znati je li broj pritužbi podnesenih nadzornom tijelu tijekom određenog razdoblja dovoljan kako bi se zaključilo da je pritužba pretjerana, neovisno o okolnostima svojstvenima svakoj od tih pojedinačnih pritužbi i bez obzira na voditelje obrade na koje se odnose navedene pritužbe, ili treba uzeti u obzir druge okolnosti na temelju kojih bi se moglo zaključiti da postoji namjera zlouporabe.

20 Kao treće, sud koji je uputio zahtjev smatra da primjena članka 57. stavka 4. OUZP-a otvara i pitanja pravnih posljedica koje bi nastupile u slučaju očito neosnovanih ili pretjeranih zahtjeva. Naime, iz teksta te odredbe ne proizlazi jasno mogu li nadzorna tijela slobodno odabrati jednu od dviju mogućnosti koje se njome predviđaju, odnosno naplatiti razumne troškove za rješavanje pritužbe ili odmah odbiti postupanje s tom pritužbom. Sud koji je uputio zahtjev naglašava da je pravna teorija podijeljena po tom pitanju.

21 U tim je okolnostima Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li pojam ‚zahtjev' odnosno ‚zahtjevi' iz članka 57. stavka 4. [OUZP-a] 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 je osoba u određenom razdoblju podnijela 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 pak 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 ili će odmah odbiti njihovo rješavanje? 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 neutemeljeni ili pretjerani zahtjevi (pritužbe) ima pravo odbiti njihovo rješavanje?"

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

22 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita treba li članak 57. stavak 4. OUZP-a tumačiti na način da pojam „zahtjev" koji se u njemu navodi obuhvaća „pritužbe" iz članka 77. stavka 1. te uredbe.

23 Uvodno valja istaknuti da se pojam „pritužba" također navodi u članku 57. stavku 1. točki (f) OUZP-a. U tim okolnostima, kako bi se sudu koji je uputio zahtjev dao koristan odgovor, valja smatrati da svojim prvim pitanjem taj sud u bitnome pita treba li članak 57. stavak 4. te uredbe tumačiti na način da pojam „zahtjev" koji se u njemu navodi obuhvaća „pritužbe" iz članka 57. stavka 1. točke (f) i članka 77. stavka 1. navedene uredbe.

24 Prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst prema uobičajenom smislu u svakodnevnom jeziku, nego i kontekst i ciljeve kojima teži propis kojega je ona dio (presude od 4. svibnja 2023., Österreichische Datenschutzbehörde i CRIF, C-487/21, EU:C:2023:369, t. 19. i navedena sudska praksa; od 7. prosinca 2023., SCHUFA Holding (Otpis dugova), C-26/22 i C-64/22, EU:C:2023:958, t. 48. i navedena sudska praksa, te od 30. travnja 2024., Trade Express-L i DEVNIA CIMENT, C-395/22 i C-428/22, EU:C:2024:374, t. 65. i navedena sudska praksa).

25 Što se tiče, kao prvo, izričaja članka 57. stavka 1. točke (f) OUZP-a, njime se predviđa da svako nadzorno tijelo na svojem području „rješava pritužbe koje podnose ispitanik […] i istražuje u odgovarajućoj mjeri predmet pritužbe te podnositelja pritužbe u razumnom roku izvješćuje o napretku i ishodu istrage, posebno ako je potrebna daljnja istraga ili koordinacija s drugim nadzornim tijelom”.

26 U članku 57. stavku 4. OUZP-a s druge se strane navodi da „[a]ko su zahtjevi ispitanika očito neutemeljeni ili pretjerani, osobito zbog učestalog ponavljanja, nadzorno tijelo može naplatiti razumnu naknadu na temelju administrativnih troškova ili odbiti postupiti po zahtjevu” i da je „[u] tom […] slučaju teret dokazivanja očite neutemeljenosti ili pretjeranosti zahtjeva na nadzornom tijelu”.

27 Što se tiče teksta članka 77. stavka 1. OUZP-a, njime se određuje da „[n]e dovodeći u pitanje druga upravna ili sudska pravna sredstva, svaki ispitanik ima pravo podnijeti pritužbu nadzornom tijelu, osobito u državi članici u kojoj ima uobičajeno boravište, u kojoj je njegovo radno mjesto ili mjesto navodnog kršenja, ako ispitanik smatra da obrada osobnih podataka koja se odnosi na njega krši [tu] [u]redbu”.

28 Stoga se ni u jednoj od odredbi navedenih u točkama 25. do 27. ove presude izričito ne definira pojam „zahtjev” u smislu članka 57. stavka 4. OUZP-a.

29 U tom pogledu valja napomenuti da je, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 23. svojeg mišljenja, pojam „zahtjev” prema svojem uobičajenom značenju u svakodnevnom jeziku vrlo širok jer potencijalno obuhvaća sve što neka osoba ili tijelo zahtijeva.

30 Stoga valja zaključiti da se na temelju teksta odredbi navedenih u točkama 25. do 27. ove presude može smatrati da su pritužbe koje su podnesene na temelju članka 77. stavka 1. OUZP-a obuhvaćene pojmom „zahtjev” u smislu članka 57. stavka 4. te uredbe.

31 Kao drugo, tu tekstualnu analizu potvrđuje i kontekst u kojem se te odredbe nalaze. U tom pogledu, u članku 57. OUZP-a opisuju se zadaće nadzornih tijela i utvrđuju se uvjeti pod kojima se te zadaće trebaju obavljati. Tako se tim člankom 57. osobito predviđa, kao prvo, stavkom 1. točkom (a) da svako tijelo prati i osigurava primjenu te uredbe, kao drugo, stavkom 1. točkom (e) da ono mora na zahtjev pružiti informacije bilo kojem ispitaniku u vezi s ostvarivanjem njihovih prava iz navedene uredbe, a prema potrebi u tu svrhu surađuje s nadzornim tijelima drugih država članica i, kao treće, stavkom 2. da ono treba olakšati podnošenje pritužaba iz stavka 1. točke (f) mjerama poput obrasca za podnošenje pritužbe koji se može ispuniti i elektroničkim putem, ne isključujući ostala sredstva komunikacije.

32 Osim toga, člankom 57. stavkom 3. OUZP-a utvrđuje se načelo prema kojem je obavljanje zadaća svakog nadzornog tijela besplatno za ispitanika te eventualno službenika za zaštitu podataka.

33 Prema tome, člankom 57. stavkom 4. navedene uredbe predviđa se mogućnost da nadzorna tijela kojima su podneseni zahtjevi koji su očito neosnovani ili pretjerani, naplate razumnu naknadu na temelju administrativnih troškova ili odbiju postupiti po zahtjevu, čime se uvodi iznimka od načela besplatnog obavljanja zadaća iz članka 57. stavka 3. te uredbe, koju treba usko tumačiti.

34 Kao što je to u bitnome istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 28. do 30. svojeg mišljenja, s obzirom na to da je pravilo da nadzorna tijela rješavaju podnesene zahtjeve, ta tijela trebaju dakle biti ovlaštena koristiti se mogućnošću predviđenom u članku 57. stavku 4. OUZP-a samo u iznimnim slučajevima.

35 Međutim, iz tih se odredbi ne može zaključiti da se članak 57. stavak 4. OUZP-a, s obzirom na to da se u njemu upotrebljava pojam „zahtjev”, treba primjenjivati samo na zahtjeve iz članka 57. stavka 1. točke (e) te uredbe. Naime, članak 57. stavak 3. navedene uredbe primjenjuje se na sve zadaće nadzornog tijela, uključujući rješavanje pritužaba predviđeno u članku 57. stavku 1. točki (f) iste uredbe.

36 U tom kontekstu, s obzirom na to da se njime predviđa iznimka od načela besplatnog obavljanja zadaća nadzornih tijela, a da ga se pritom ne ograničava na određene posebne zadaće tih nadzornih tijela, članak 57. stavak 4. OUZP-a trebao bi se primjenjivati i na rješavanje pritužbi predviđeno člankom 57. stavkom 1. točkom (f) te uredbe, tim više što je to ključna zadaća navedenih nadzornih tijela. Usto, nadležno nadzorno tijelo mora postupati s takvom pritužbom uz svu dužnu pažnju (presuda od 7. prosinca 2023., SCHUFA Holding (Otpis dugova), C-26/22 i C-64/22, EU:C:2023:958, t. 56. i navedena sudska praksa).

37 Suprotno tomu, kad bi se pojam „zahtjev” iz članka 57. stavka 4. OUZP-a tumačio na način da obuhvaća samo zahtjeve iz članka 57. stavka 1. točke (e) te uredbe, a ne pritužbe iz članka 57. stavka 1. točke (f) i članka 77. stavka 1. navedene uredbe, time bi se prvu od tih odredbi lišilo velikog dijela njezina korisnog učinka i bilo bi protivno djelotvornoj zaštiti prava zajamčenih tom uredbom (vidjeti u tom smislu presudu od 12. siječnja 2023., Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, C-132/21, EU:C:2023:2, t. 47.).

38 Kao treće, to kontekstualno tumačenje u skladu je s ciljevima OUZP-a. U tom pogledu valja istaknuti da je svrha te uredbe, kao što je to navedeno u njezinim uvodnim izjavama 10. i 11., osigurati postojanu i visoku razinu zaštite pojedinaca u Uniji te ojačati i detaljno odrediti prava ispitanikâ (presuda od 26. listopada 2023., FT (Kopija medicinske dokumentacije), C-307/22, EU:C:2023:811, t. 47.).

39 Dakle, postupak povodom pritužbe zamišljen je kao mehanizam kojim se mogu učinkovito zaštititi prava i interesi ispitanika (presuda od 7. prosinca 2023., SCHUFA Holding (Otpis dugova), C-26/22 i C-64/22, EU:C:2023:958, t. 58. i navedena sudska praksa). U tom pogledu, obveza nadzornih tijela da olakšaju podnošenje pritužbi i načelo besplatnog obavljanja zadaća, predviđeni člankom 57. stavcima 2. i 3. OUZP-a, namijenjeni su tomu da se svakom ispitaniku omogući da od nadzornog tijela traži da se poštuju prava koja on ima na temelju te uredbe.

40 U tom kontekstu, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 41. svojeg mišljenja, ostvarivanje cilja osiguravanja postojane i visoke razine zaštite pojedinaca u Uniji zahtijeva da se jamči pravilno funkcioniranje nadzornih tijela, tako da se spriječi njegovo ometanje podnošenjem očito neosnovanih ili pretjeranih pritužbi u smislu članka 57. stavka 4. OUZP-a. Stoga se tom odredom nadzornim tijelima pruža mogućnost boljeg rješavanja tih pritužbi, tako da se smanji opterećenje koje ta tijela mogu imati zbog njih. U tom pogledu, ako su nadzornom tijelu podnesene očito neosnovane ili pretjerane pritužbe, mogućnošću da se naplati razumna naknada ili da se odbije postupiti po takvim pritužbama može se osigurati visoka razina zaštite osobnih podataka.

41 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 57. stavak 4. OUZP-a treba tumačiti na način da pojam „zahtjev” koji se u njemu navodi obuhvaća pritužbe iz članka 57. stavka 1. točke (f) i članka 77. stavka 1. te uredbe.

Drugo pitanje

42 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita treba li članak 57. stavak 4. OUZP-a tumačiti na način da sama okolnost da su zahtjevi upućeni u velikom broju može biti dovoljna da ih se kvalificira kao „prekomjerne” u smislu te odredbe ili takva kvalifikacija usto zahtjeva namjeru podnositelja tih zahtjeva za počinjenjem zlouporabe.

43 U tom pogledu, kao prvo, budući da pojam „pretjerani zahtjevi” nije definiran u OUZP-u, valja se s obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 24. ove presude uputiti na uobičajeno značenje tog pojma u svakodnevnom jeziku. Pridjev „pretjeran” označava nešto što nadilazi uobičajenu ili razumnu mjeru ili nešto što prekoračuje poželjnu ili dopuštenu mjeru.

44 Kao drugo, iz teksta članka 57. stavka 4. OUZP-a proizlazi da zahtjevi mogu biti „pretjerani” osobito ako su učestalo ponavljani. Međutim, na temelju doslovnog tumačenja te odredbe ne može se utvrditi ako se učestalo ponavljaju te, posljedično, samo broj podnesenih zahtjeva dovoljni da bi se opravdala takva kvalifikacija. Stoga, s obzirom na tu sudsku praksu, valja ispitati doseg navedene odredbe u njezinom kontekstu i prema ciljevima kojima teži propis kojega je ona dio.

45 Što se tiče konteksta, valja podsjetiti, kao prvo, na to da se u članku 12. OUZP-a navode opće obveze voditelja obrade u pogledu transparentnosti informacija i komunikacija te se utvrđuju modaliteti ostvarivanja prava ispitanika. Na temelju stavka 2. prve rečenice tog članka, voditelj obrade treba olakšati ostvarivanje prava ispitanika iz članaka 15. do 22. navedene uredbe.

46 Kao drugo, člankom 15. OUZP-a, koji se nalazi u odjeljku 2. njezina poglavlja III. koji se odnosi na informacije i pristup osobnim podacima, dopunjuje se okvir transparentnosti uređen tom uredbom time što se ispitaniku daje pravo na pristup njegovim osobnim podacima i pravo na informacije o njihovoj obradi.

47 Taj članak 15. OUZP-a treba tumačiti s obzirom na prvu rečenicu uvodne izjave 63. te uredbe, u kojoj se navodi da bi ispitanik trebao imati pravo pristupa prikupljenim osobnim podacima koji se na njega odnose te ostvarivati to pravo lako i u razumnim intervalima kako bi bio svjestan obrade i provjerio njezinu zakonitost. U tom pogledu, ako je ta osoba neuspješno podnijela više zahtjeva za pristup jednom ili više voditelja obrade, broj pritužbi podnesenih nadzornom tijelu može biti jednak broju negativnih odluka tih voditelja obrade protiv navedene osobe. U tim okolnostima, određivanje apsolutnog brojčanog praga iznad kojeg bi se navedene pritužbe mogle automatski kvalificirati kao pretjerane, ugrozilo bi prava zajamčena navedenom uredbom.

48 U tom pogledu, kao što je to istaknuto u točkama 33., 34. i 36. ove presude, korištenje mogućnošću predviđenom u članku 57. stavku 4. OUZP-a, s obzirom na to da ona predstavlja iznimku od načela besplatnog obavljanja zadaća nadzornih tijela predviđenog u članku 57. stavku 3. te uredbe, mora stoga ostati iznimka (vidjeti po analogiji presude od 5. travnja 2022., Commissioner of An Garda Síochána i dr., C-140/20, EU:C:2022:258 t. 40. i od 8. studenoga 2022., Deutsche Umwelthilfe (Homologacija motornih vozila), C-873/19, EU:C:2022:857, t. 87. i navedenu sudsku praksu). Može se primijeniti samo u slučajevima zlouporabe prava (vidjeti po analogiji presudu od

26. listopada 2023., FT (Kopije medicinske dokumentacije), C-307/22, EU:C:2023:811, t. 31.), pri čemu broj podnesenih žalbi sam po sebi nije dovoljan kriterij za utvrđivanje postojanja takve zlouporabe.

49 Naime, člankom 57. stavkom 4. OUZP-a odražava se ustaljena sudska praksa Suda prema kojoj u pravu Unije postoji opće načelo prava prema kojem se osobe ne mogu prijevarno ili zlouporabno pozivati na odredbe prava Unije (presuda od 21. prosinca 2023., BMW Bank i dr., C-38/21, C-47/21 i C-232/21, EU:C:2023:1014, t. 281. i navedena sudska praksa).

50 U tom kontekstu, kada namjerava iskoristiti mogućnost koju nudi članak 57. stavak 4. OUZP-a, nadležno nadzorno tijelo mora utvrditi, s obzirom na sve relevantne okolnosti svakog pojedinačnog slučaja, postojanje namjere dotične osobe za počinjenje zlouporabe jer broj pritužbi koje je ona podnijela sam po sebi nije dovoljan. Međutim, postojanje namjere zlouporabe može se utvrditi ako osoba podnosi pritužbe, a da to nije objektivno nužno za zaštitu prava koja ima na temelju te uredbe.

51 U tom pogledu valja još podsjetiti na to da su države članice dužne na temelju članka 52. stavka 4. OUZP-a osigurati da svako nadzorno tijelo raspolaže ljudskim, tehničkim i financijskim resursima, prostorijama i infrastrukturom potrebnima za djelotvorno izvršavanje svojih zadaća i ovlasti. Iz toga slijedi da te resurse treba prilagoditi načinu na koji ispitanici upotrebljavaju svoje pravo na podnošenje pritužbi nadzornim tijelima.

52 Stoga je na državama članicama da nadzornim tijelima pruže odgovarajuća sredstva za rješavanje svih podnesenih pritužbi te da po potrebi povećaju ta sredstva u svrhu njihove prilagodbe načinu na koji ispitanici ostvaruju pravo na podnošenje pritužbe na temelju članka 77. stavka 1. OUZP-a. Nadzorno tijelo stoga ne može opravdavati odbijanje postupanja po pritužbi na temelju članka 57. stavka 4. te uredbe činjenicom da osoba koja podnosi znatno veći broj pritužbi od prosječnog broja pritužbi koje podnosi svaki ispitanik uvelike koristi resurse tog tijela, što negativno utječe na rješavanje pritužbi koje su podnijele druge osobe.

53 Osim toga, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 76. svojeg mišljenja, pritužbe podnesene na temelju članka 77. stavka 1. OUZP-a imaju važnu ulogu u spoznajama koje nadzorna tijela mogu imati o povredama prava koja se štite tom uredbom. Te pritužbe stoga znatno pridonose osiguranju dosljedne i visoke razine zaštite osoba u Uniji te jačanju i detaljnom određivanju prava tih osoba u smislu uvodnih izjava 10. i 11. navedene uredbe.

54 Slijedom toga, postizanje tog cilja moglo bi se ugroziti ako bi se nadzornim tijelima dopustilo da utvrde da su pritužbe pretjerane samo zbog njihova velikog broja. Naime, velik broj pritužbi može biti izravna posljedica toga što voditelj ili voditelji obrade u velikom broju slučajeva ne odgovore na zahtjeve za pristup koje je osoba podnijela kako bi zaštitila svoja prava ili odbiju te zahtjeve.

55 U tom pogledu, zasebno uzimanje u obzir broja pritužbi moglo bi dovesti do proizvoljnog zadiranja u prava koja ispitanik ima na temelju OUZP-a, tako da utvrđenje postojanja prekomjernih zahtjeva u smislu članka 57. stavka 4. te uredbe treba uvjetovati dokazivanjem namjere zlouporabe osobe koja podnosi takve pritužbe.

56 Na temelju okolnosti koje su svojstvene svakom pojedinačnom slučaju, nadzorno tijelo kojem je podnesen veliki broj pritužbi dužno je dakle dokazati da taj broj nije uvjetovan željom ispitanika da ishodi zaštitu prava koja ima na temelju OUZP-a, nego drugom svrhom koja nije povezana s tom zaštitom. To posebno vrijedi ako te okolnosti upućuju na to da se velikim brojem pritužbi nastoji ometati pravilno funkcioniranje tog tijela zlouporabom korištenja resursa.

57 U tom pogledu, velik broj pritužbi koje je podnijela određena osoba može uputiti na postojanje prekomjernih zahtjeva ako se pokaže da te pritužbe nisu objektivno utemeljenje u razmatranjima koja se odnose na zaštitu prava koja ta osoba ima na temelju OUZP-a. To može biti slučaj, primjerice, kada određena osoba podnese nadzornom tijelu toliko velik broj pritužbi protiv većeg broja voditelja obrade s kojima nije nužno povezana, da ta nerazmjerna upotreba prava na podnošenje pritužbe pokazuje, u vezi s drugim čimbenicima kao što je sadržaj tih pritužbi, njezinu namjeru da omete funkcioniranje tog tijela time da ga preplavi zahtjevima.

58 U ovom je slučaju na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri je li DSB utvrdio postojanje namjere ispitanika za počinjenje zlouporabe, a da pritom broj njezinih pritužbi sam po sebi ne može opravdati korištenje mogućnošću koja je predviđena člankom 57. stavkom 4. OUZP-a.

59 S obzirom na prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 57. stavak 4. OUZP-a treba tumačiti na način da se zahtjevi ne mogu kvalificirati kao „pretjerani”, u smislu te odredbe, samo zbog njihova broja tijekom određenog razdoblja, a korištenje mogućnosti predviđene navedenom odredbom uvjetuje se time da nadzorno tijelo dokaže postojanje namjere podnositelja tih zahtjeva za počinjenje zlouporabe.

Treće pitanje

60 Trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita treba li članak 57. stavak 4. OUZP-a tumačiti na način da nadzorno tijelo kojem su podneseni pretjerani zahtjevi može slobodno odabrati hoće li naplatiti razumnu naknadu na temelju administrativnih troškova ili će odbiti postupati po tim zahtjevima.

61 Kao prvo, što se tiče teksta članka 57. stavka 4. OUZP-a, valja istaknuti da se njime predviđaju dvije mogućnosti u slučaju prekomjernih zahtjeva, odnosno naplata razumne naknade na temelju administrativnih troškova ili odbijanje postupanja po tim zahtjevima, koje se navode jedna iza druge te su odvojene rastavnim veznikom „ili”, pri čemu iz prihvaćene formulacije nije moguće izvesti redoslijed prvenstva između tih mogućnosti (vidjeti po analogiji presudu od 12. siječnja 2023., Österreichische Post (Informacije koje se odnose na primatelje osobnih podataka), C-154/21, EU:C:2023:3, t. 31.).

62 Čini se dakle da tekst te odredbe govori u prilog tumačenju da to tijelo, jednom kada utvrdi pretjeranost zahtjeva koji su mu podneseni, raspolaže slobodom odabira jedne od navedenih mogućnosti.

63 Kao drugo, što se tiče konteksta u kojem se nalazi članak 57. stavak 4. OUZP-a valja podsjetiti na to da se u uvodnoj izjavi 59. te uredbe navodi sljedeće „Trebalo bi predvidjeti modalitete kojima se olakšava ostvarivanje prava ispitanika iz ove Uredbe, uključujući mehanizme za podnošenje zahtjeva te, ako je primjenjivo, besplatno ostvarivanje, osobito zahtjeva za pristup osobnim podacima, njihovo ispravljanje ili brisanje i ostvarivanje prava na prigovor”. Stoga, slijedi da se jedna od tih dviju mogućnosti može odabrati ako je u svakom slučaju osigurano djelotvorno ostvarivanje prava na podnošenje pritužbe.

64 Kao treće, tumačenje izneseno u točki 62. ove presude u skladu je s ciljevima koji se žele ostvariti OUZP-om.

65 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je svrha te uredbe, kao što je to navedeno u njezinim uvodnim izjavama 10. i 11., osigurati postojanu i visoku razinu zaštite pojedinaca u Uniji te ojačati i detaljno odrediti prava ispitanikâ (presuda od 26. listopada 2023., FT (Kopija medicinske dokumentacije), C-307/22, EU:C:2023:811, t. 47.).

66 Usto, iz uvodne izjave 129. navedene uredbe proizlazi da je nadzorno tijelo dužno nepristrano i pošteno procijeniti je li takav zahtjev očito neosnovan ili pretjeran te osigurati da je njegov odabir primjeren, nužan i proporcionalan, uzimajući u obzir relevantne okolnosti i izbjegavajući suvišne troškove i prekomjerne neugodnosti za ispitanika.

67 Slijedom toga, nadzorna tijela dužna su razmotriti sve relevantne okolnosti te provjeriti prikladnost, nužnost i proporcionalnost odabrane mogućnosti, uzimajući u obzir važnost prava na podnošenje pritužbi kad je riječ o cilju jamčenja visoke razine zaštite osobnih podataka i ključnu ulogu koju rješavanje tih pritužbi ima među zadaćama tih tijela, kao i obvezu tih tijela da rješavaju navedene pritužbe uz svu dužnu pažnju.

68 U tom pogledu, ovisno o relevantnim okolnostima i kako bi se zaustavila zlouporaba koja može štetiti njezinom pravilnom funkcioniranju, nadzorno tijelo može smatrati primjerenim naplatiti razumnu naknadu na temelju administrativnih troškova koji proizlaze iz prekomjernog radnog opterećenja nastalog zbog pretjeranih pritužbi. Naime, odvraćajuća funkcija te mogućnosti mogla bi navesti to tijelo da joj da prednost umjesto da odmah odbije postupiti po tim pritužbama.

69 Stoga bi nadzorna tijela, s obzirom na uvodnu izjavu 129. OUZP-a, mogla razmotriti to da prvo zatraže plaćanje razumne naknade na temelju administrativnih troškova, a nakon toga odbiju postupiti po pritužbama, s obzirom na to da prva od tih mjera manje utječe na prava koja ispitanici imaju na temelju te uredbe nego druga. Međutim, članak 57. stavak 4. te uredbe ne predviđa obvezu nadzornog tijela da u svakom slučaju najprije iskoristi mogućnost naplate razumne naknade.

70 S obzirom na prethodna razmatranja, na treće pitanje valja odgovoriti tako da članak 57. stavak 4. OUZP-a treba tumačiti na način da nadzorno tijelo kojem su podneseni pretjerani zahtjevi može u obrazloženoj odluci odabrati hoće li naplatiti razumnu naknadu na temelju administrativnih troškova ili će odbiti postupiti po tim zahtjevima, uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti i osiguravajući prikladnost, nužnost i proporcionalnost odabrane mogućnosti.

Troškovi

71 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

1. **Članak 57. stavak 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)**

   treba tumačiti na način da:

   pojam „zahtjev” koji se u njemu navodi obuhvaća pritužbe iz članka 57. stavka 1. točke (f) i članka 77. stavka 1. te uredbe.

2. **Članak 57. stavak 4. Uredbe 2016/679**

   treba tumačiti na način da se:

   zahtjevi ne mogu kvalificirati kao „pretjerani” u smislu članka 57. stavka 4. te uredbe samo zbog njihova broja tijekom određenog razdoblja, a korištenje mogućnosti predviđene tom odredbom uvjetuje se time da nadzorno tijelo dokaže postojanje namjere podnositelja tih zahtjeva za počinjenje zlouporabe.

3. **Članak 57. stavak 4. Uredbe 2016/679**

   treba tumačiti na način da:

   nadzorno tijelo kojem su podneseni pretjerani zahtjevi može u obrazloženoj odluci odabrati hoće li naplatiti razumnu naknadu na temelju administrativnih troškova ili će odbiti postupiti po tim zahtjevima, uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti i osiguravajući prikladnost, nužnost i proporcionalnost odabrane mogućnosti.

Potpisi