Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

9 януари 2025 година*

„Преюдициално запитване — Защита на физическите лица във връзка с обработването на лични данни — Регламент (ЕС) 2016/679 — Член 57, параграф 1, буква е) и параграф 4 — Задачи на надзорния орган — Понятията „искане“ и „прекомерни искания“ — Налагане на разумна такса или отказ да се предприемат действия по исканията, когато те са очевидно неоснователни или прекомерни — Критерии, от които надзорният орган може да се ръководи при избора си — Член 77, параграф 1 — Понятието „жалба“

По дело C-416/23

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд, Австрия) с акт от 27 юни 2023 г., постъпил в Съда на 6 юли 2023 г., в рамките на производство по дело

Österreichische Datenschutzbehörde

срещу

F R,

при участието на:

Bundesministerin für Justiz

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: T. von Danwitz, заместник-председател на Съда, изпълняващ функцията на председател на първи състав, A. Kumin и I. Ziemele (докладчик), съдии,

генерален адвокат: J. Richard de la Tour,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за Österreichische Datenschutzbehörde, от M. Schmidl, в качеството на представител,

* Език на производството: немски.

– за F R, от C. Wirthensohn, Rechtsanwalt,

– за Bundesministerin für Justiz, от E. Riedl, в качеството на представител,

– за австрийското правителство, от A. Posch, J. Schmoll и C. Gabauer, в качеството на представители,

– за чешкото правителство, от M. Smolek, T. Suchá и J. Vláčil, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от A. Bouchagiar, F. Erlbacher и H. Kranenborg, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 5 септември 2024 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 57, параграф 4 и член 77, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (ОВ L 119, 2016 г., стр. 1, наричан по-нататък „ОРЗД“).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между F R, физическо лице, и Österreichische Datenschutzbehörde (Орган за защита на данните, Австрия) (наричан по-нататък „DSB“) по повод на отказа на този орган да предприеме действия по жалба на F R, в която същият твърди, че е нарушено правото му на защита на личните му данни.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Съгласно съображения 10, 11, 59, 63 и 129 от ОРЗД:

„(10) За да се гарантира последователно и високо ниво на защита на физическите лица, както и за да се премахнат препятствията пред движението на лични данни в [Европейския съюз], нивото на защита на правата и свободите на физическите лица във връзка с обработването на такива данни следва да бъде равностойно във всички държави членки. Следва да се гарантира последователно и еднородно прилагане в рамките на Съюза на правилата за защита на основните права и свободи на физическите лица във връзка с обработването на лични данни. […]

(11) Ефективната защита на личните данни в рамките на Съюза изисква укрепване и подробно описание на правата на субектите на данните и задълженията на онези, които обработват и определят обработването на личните данни […].

[…]

(59) Следва да бъдат предвидени ред и условия за улесняване на упражняването на правата на субектите на данни съгласно настоящия регламент, включително механизми за искане, и ако е приложимо — получаване, без заплащане, по-специално на достъп до, коригиране или изтриване на лични данни и упражняване на правото на възражение. […]

[…]

(63) Всяко физическо лице следва да има право на достъп до събраните лични данни, които го засягат, и да упражнява това право лесно и на разумни интервали, за да бъде осведомено за обработването и да провери законосъобразността му. […] Когато администраторът обработва голямо количество информация относно субекта на данни, администраторът следва да може да поиска от субекта на данните, преди да бъде предадена информацията, да посочи точно информацията или дейностите по обработването, за които се отнася искането.

[…]

(129) […] Надзорните органи следва да упражняват правомощията си в съответствие с подходящите процедурни гаранции, определени в правото на Съюза и правото на държава членка, независимо, справедливо и в разумен срок. По-специално всяка мярка следва да бъде подходяща, необходима и пропорционална с оглед на осигуряването на съответствие с настоящия регламент, като се отчитат обстоятелствата при всеки конкретен случай, зачита се правото на всяко лице да бъде изслушано преди да бъде взета каквато и да е конкретна мярка, която би го засегнала неблагоприятно, и се избягват излишни разходи и прекалени неудобства за засегнатите лица. […]“.

4 Член 12 („Прозрачна информация, комуникация и условия за упражняването на правата на субекта на данни“), параграфи 2 и 5 от ОРЗД предвижда:

„2. Администраторът съдейства за упражняването на правата на субекта на данните по членове 15—22. В случаите, посочени в член 11, параграф 2, администраторът не отказва да предприеме действия по искане на субекта на данните за упражняване на правата му по членове 15—22, освен ако докаже, че не е в състояние да идентифицира субекта на данните.

[…]

5. Информацията по членове 13 и 14 и всяка комуникация и действия по членове 15—22 и член 34 се предоставят безплатно. Когато исканията на субект на данни са явно неоснователни или прекомерни, по-специално поради своята повторяемост, администраторът може или:

а) да наложи разумна такса, като взема предвид административните разходи за предоставяне на информацията или комуникацията или предприемането на исканите действия, или

б) да откаже да предприеме действия по искането.

Администраторът носи тежестта на доказване на явно неоснователния или прекомерен характер на искането“.

5 Член 15 („Право на достъп на субекта на данните“), параграф 1 от ОРЗД предвижда:

„Субектът на данните има право да получи от администратора потвърждение дали се обработват лични данни, свързани с него, и ако това е така, да получи достъп до данните и следната информация:

а) целите на обработването;

[…]

в) получателите или категориите получатели, пред които са или ще бъдат разкрити личните данни […];

[…]“.

6 Член 52 („Независимост“), параграф 4 от ОРЗД гласи:

„Всяка държава членка гарантира, че на всеки надзорен орган са предоставени човешки, технически и финансови ресурси, помещения и инфраструктура, необходими за ефективното изпълнение на неговите задачи и упражняването на неговите правомощия, включително на тези, които ще бъдат изпълнявани в контекста на взаимопомощта, сътрудничеството и участието в Комитета“.

7 Член 57 („Задачи“) от ОРЗД има следния текст:

„1. Без да се засягат останалите задачи, определени с настоящия регламент, на своята територия всеки надзорен орган:

а) наблюдава и осигурява прилагането на настоящия регламент;

[…]

д) при поискване предоставя информация на всеки субект на данни във връзка с упражняването на правата му по силата на настоящия регламент и ако е необходимо, си сътрудничи за тази цел с надзорните органи в други държави членки;

е) разглежда жалбите, подадени от субект на данни или от структура, организация или сдружение в съответствие с член 80, и разследва предмета на жалбата, доколкото това е целесъобразно, и информира жалбоподателя за напредъка и резултатите от разследването в разумен срок, особено ако е необходимо по-нататъшно разследване или координиране с друг надзорен орган;

[…]

2. Всеки надзорен орган улеснява подаването на жалбите, посочени в параграф 1, буква е), чрез мерки като например формуляр за подаване на жалби, който може да бъде попълнен и по електронен път, без да се изключват други средства за комуникация.

3. Изпълнението на задачите от страна на всеки надзорен орган е безплатно за субекта на данни и — когато това е приложимо — за длъжностното лице за защита на данните.

4. Когато исканията са очевидно неоснователни или прекомерни, по-специално поради своята повторяемост, надзорният орган може да наложи разумна такса, основана на административните разходи, или да откаже да предприеме действия по искането. Надзорният орган носи тежестта на доказване на очевидно неоснователния или прекомерния характер на искането“.

8 Член 77 („Право на подаване на жалба до надзорен орган“), параграф 1 от ОРЗД гласи:

„Без да се засягат които и да било други административни или съдебни средства за правна защита, всеки субект на данни има право да подаде жалба до надзорен орган, по-специално в държавата членка на обичайно местопребиваване, място на работа или място на предполагаемото нарушение, ако субектът на данни счита, че обработването на лични данни, отнасящи се до него, нарушава разпоредбите на настоящия регламент“.

Австрийското право

9 Член 24 („Жалби до органа за защита на данните“), параграфи 1, 5 и 8 от Bundesgesetz zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (Федерален закон за защита на физическите лица във връзка с обработването на лични данни) от 17 август 1999 г. (BGBl. I, бр. 165/1999) в редакцията му, приложима към фактите по главното производство, гласи:

„(1) Всеки субект на данни има право да подаде жалба до органа за защита на данните, ако счита, че обработването на отнасящи се до него лични данни нарушава ОРЗД или член 1 или член 2, първа глава.

[…]

(5) Доколкото е намерена за основателна, жалбата се уважава. Ако отговорен за нарушението е администратор от частния сектор, разпорежда му се да изпълни исканията на жалбоподателя за достъп, коригиране, изтриване, ограничаване или предаване на данните до степента, в която това е необходимо за отстраняване на констатираното нарушение. Доколкото е намерена за неоснователна, жалбата се отхвърля.

[…]

(8) Всеки субект на данни има право да сезира Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд), ако органът за защита на данните не разгледа жалбата или не информира субекта на данни в тримесечен срок за напредъка в разглеждането на жалбата или за резултата от нея“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

10 На 17 февруари 2020 г. F R подава до DSB жалба по член 77, параграф 1 от ОРЗД за нарушение на член 15 от същия, тъй като в рамките на един месец не е получил от дружество администратор отговор на искането си за достъп до личните си данни.

11 С решение от 22 април 2020 г. DSB на основание член 57, параграф 4 от ОРЗД оставя жалбата без разглеждане поради нейната прекомерност. В това отношение той отбелязва по-специално, че за около 20 месеца заинтересованото лице е подало до него 77 подобни жалби срещу различни администратори. F R освен това редовно се свързвало с DSB по телефона, за да изложи допълнителни факти и да отправи допълнителни искания.

12 F R подава до Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Австрия) жалба срещу това решение.

13 С решение от 22 декември 2022 г. този съд уважава жалбата и отменя решението на DSB. По същество той постановява, че прекомерността съгласно член 57, параграф 4 от ОРЗД предполага не само повторяемост на исканията, но и те да са шиканьозни, съответно да представляват злоупотреба с право. От съображенията, с които DSB е мотивирал отказа си да разгледа жалбата на F R, не личало обаче наличие на злоупотреба с право. Освен това според същия съд в хипотезата на прекомерни искания надзорният орган не можел да избира по свое усмотрение между двете предвидени в тази разпоредба алтернативи за действие, а именно да наложи разумна такса или да откаже да предприеме действия по тези искания. Изборът между тези алтернативи бил част от оперативната самостоятелност, при упражняването на която надзорният орган дължи обосновка. В случая обаче такава обосновка липсвала.

14 Сезиран от DSB с ревизионна жалба срещу решението от 22 декември 2022 г., Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд, Австрия), който е запитващата юрисдикция по настоящото дело, на първо място иска да установи дали понятието „искане“ в член 57, параграф 4 от ОРЗД включва „жалбите“, подадени на основание член 77, параграф 1 от този регламент.

15 В това отношение запитващата юрисдикция отбелязва, че без съмнение при изброяването на задачите на надзорните органи в член 57, параграф 1 от ОРЗД понятието „искане“ се използва единствено в буква д) от тази разпоредба, за да се обозначат исканията за информация, които субектите на данни отправят до тези органи във връзка с упражняването на правата си по силата на този регламент. От това обстоятелство обаче не можело да се направи извод, че член 57, параграф 4 от посочения регламент е приложим само по отношение на разглеждането на такива искания. Напротив, контекстът на последната разпоредба, която въвежда изключение от принципа на безплатност, позволявал по-скоро да се заключи, че посоченото в нея понятие „искане“ включва и

жалбите, тъй като разглеждането на последните представлявало основната задача на надзорните органи и било необходимо да се разтоварят тези органи от работата по очевидно неоснователни и прекомерни жалби.

16 Независимо от това според запитващата юрисдикция подобно тълкуване би довело до ограничаване на задължението на надзорните органи да разглеждат жалби по член 57, параграф 1, буква е) от ОРЗД и би могло да е в противоречие с преследваните с този регламент цели, и по-специално с целта да се гарантира високо ниво на защита на физическите лица във връзка с обработването на лични данни в Съюза.

17 В случай обаче че се възприеме такова тълкуване, запитващата юрисдикция смята, че въведеното с член 57, параграф 4 от ОРЗД ограничение на правото на подаване на жалба е пропорционално. Всъщност прилагането на тази разпоредба предполагало надзорният орган да докаже, че жалбата е очевидно неоснователна или прекомерна. Освен това решението на този орган да наложи разумна такса или да откаже да предприеме действия по жалбата подлежало на съдебен контрол на основание член 78, параграф 1 от посочения регламент.

18 На второ място, в случай че член 57, параграф 4 от ОРЗД трябва да се тълкува в смисъл, че е приложим към жалбите по член 77, параграф 1 от този регламент, запитващата юрисдикция иска да установи обхвата на понятието „прекомерно искане“ по смисъла на член 57, параграф 4 от този регламент. Тази юрисдикция в частност отбелязва, че макар посочената разпоредба да споменава изрично като пример за „прекомерни искания“ тяхната „повторяемост“, това не променя факта, че като изключение от задължението на всеки надзорен орган да разглежда жалбите, възможността да се откаже разглеждане на дадена жалба трябва да се тълкува буквално, тъй като тази възможност би довела до съществено засягане на предвидената в ОРЗД защита на физическите лица при обработването на лични данни и съответно би била в разрез с преследваните с този регламент цели.

19 В този контекст запитващата юрисдикция иска да разбере дали броят на подадените в даден период жалби до надзорния орган е достатъчен, за да се заключи, че съответната жалба е прекомерна, независимо от конкретните обстоятелства по всяка от отделните жалби и без да се държи сметка за засегнатите от въпросните жалби администратори, или следва да се вземат предвид други обстоятелства, въз основа на които би могло да се направи извод за наличието на намерение за злоупотреба.

20 На трето място, запитващата юрисдикция счита, че прилагането на член 57, параграф 4 от ОРЗД повдига въпроси и за това какви са правните последици, които следва да се изведат в случай на очевидно неоснователни или прекомерни искания. Всъщност от текста на тази разпоредба не личало еднозначно дали надзорните органи могат свободно да избират между предвидени в нея две алтернативи за действие, а именно да наложат разумна такса за разглеждането на жалбата или изначално да откажат да я разгледат. Запитващата юрисдикция подчертава, че в правната литература са застъпени различни мнения по въпроса.

21 При тези обстоятелства Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли понятието „искания“ или „искане“ по член 57, параграф 4 от [ОРЗД] да се тълкува в смисъл, че включва и „жалбите“ по член 77, параграф 1 от ОРЗД?

При утвърдителен отговор на първия въпрос:

2) Трябва ли член 57, параграф 4 от ОРЗД да се тълкува в смисъл, че за наличието на „прекомерни искания“ е достатъчно просто субектът на данните да е отправил определен брой искания (жалби по член 77, параграф 1 от ОРЗД) до надзорния орган в рамките на даден период, независимо дали става дума за различни случаи и/или исканията (жалбите) се отнасят до различни администратори, или освен повторяемостта на исканията (жалбите) е необходимо да е налице и намерение за злоупотреба от страна на субекта на данните?

3) Трябва ли член 57, параграф 4 от ОРЗД да се тълкува в смисъл, че при наличието на „очевидно неоснователно“ или „прекомерно“ искане (жалба) надзорният орган може свободно да избира дали да наложи основана на административните разходи разумна такса за обработването на искането, или изначално да откаже да го обработи; в случай на отрицателен отговор какви обстоятелства и критерии следва да вземе предвид надзорният орган, и по-специално длъжен ли е най-напред да наложи разумна такса като по-умерената мярка, а едва ако няма изгледи налагането на таксата да сложи край на очевидно неоснователните или прекомерни искания (жалби), има право да откаже да ги обработи?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

22 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 57, параграф 4 от ОРЗД трябва да се тълкува в смисъл, че съдържащото се в него понятие „искане“ включва „жалбите“ по член 77, параграф 1 от този регламент.

23 Като начало следва да се отбележи, че понятието „жалба“ се съдържа и в член 57, параграф 1, буква е) от ОРЗД. При това положение, за да се даде полезен отговор на запитващата юрисдикция, следва да се приеме, че с първия си въпрос тя по същество иска да се установи дали член 57, параграф 4 от този регламент трябва да се тълкува в смисъл, че съдържащото се в него понятие „искане“ включва „жалбите“ по член 57, параграф 1, буква е) и по член 77, параграф 1 от посочения регламент.

24 За да се тълкува определена разпоредба от правото на Съюза, трябва да се вземат предвид не само използваните в нея термини в съответствие с обичайното им значение в общоупотребимия език, но и контекстът ѝ, както и целите на правната уредба, от която тя е част (решения от 4 май 2023 г., Österreichische Datenschutzbehörde и CRIF, C-487/21, EU:C:2023:369, т. 19 и цитираната съдебна практика, от 7 декември 2023 г., SCHUFA Holding (Освобождаване от остатъка по задълженията), C-26/22 и C-64/22, EU:C:2023:958, т. 48 и цитираната съдебна практика, и от 30 април 2024 г., Трейд Експрес-Л и ДЕВНЯ ЦИМЕНТ, C-395/22 и C-428/22, EU:C:2024:374, т. 65 и цитираната съдебна практика).

25 Що се отнася, на първо място, до текста на член 57, параграф 1, буква е) от ОРЗД, същият предвижда, че на своята територия всеки надзорен орган „разглежда жалбите, подадени от субект на данни […], и разследва предмета на жалбата, доколкото това е целесъобразно, и

информира жалбоподателя за напредъка и резултатите от разследването в разумен срок, особено ако е необходимо по-нататъшно разследване или координиране с друг надзорен орган“.

26 От своя страна, член 57, параграф 4 от ОРЗД гласи, че „[к]огато исканията са очевидно неоснователни или прекомерни, по-специално поради своята повторяемост, надзорният орган може да наложи разумна такса, основана на административните разходи, или да откаже да предприеме действия по искането“ и че „[н]адзорният орган носи тежестта на доказване на очевидно неоснователния или прекомерния характер на искането“.

27 Що се отнася до текста на член 77, параграф 1 от ОРЗД, същият гласи, че „[б]ез да се засягат които и да било други административни или съдебни средства за правна защита, всеки субект на данни има право да подаде жалба до надзорен орган, по-специално в държавата членка на обичайно местопребиваване, място на работа или място на предполагаемото нарушение, ако субектът на данни счита, че обработването на лични данни, отнасящи се до него, нарушава разпоредбите на [този] регламент“.

28 Нито една от разпоредбите, споменати в точки 25—27 от настоящото решение, съответно не дава изрично определение на понятието „искане“ по смисъла на член 57, параграф 4 от ОРЗД.

29 В това отношение следва да се отбележи, както прави генералният адвокат в точка 23 от заключението си, че понятието „искане“ според обичайното му значение в общоупотребимия език е особено широко, тъй като потенциално обхваща всяко искане, формулирано от дадено лице или образувание.

30 Ето защо се налага изводът, че текстът на разпоредбите, посочени в точки 25—27 от настоящото решение, дава основание да се приеме, че жалбите, подадени на основание член 77, параграф 1 от ОРЗД, попадат в обхвата на понятието „искане“ по смисъла на член 57, параграф 4 от този регламент.

31 Този текстуален анализ се подкрепя на второ място от контекста, в който се вписват тези разпоредби. В това отношение член 57 от ОРЗД описва задачите на надзорните органи и определя условията, при които трябва да се изпълняват тези задачи. Съответно член 57 в частност предвижда, първо, в параграф 1, буква а), че всеки надзорен орган наблюдава и осигурява прилагането на този регламент, второ, в параграф 1, буква д), че при поискване всеки надзорен орган предоставя информация на всеки субект на данни във връзка с упражняването на правата му по силата на посочения регламент и ако е необходимо, си сътрудничи за тази цел с надзорните органи в други държави членки, и трето, в параграф 2, че всеки надзорен орган улеснява подаването на жалбите по параграф 1, буква е) чрез мерки като например формуляр за подаване на жалби, който може да бъде попълнен и по електронен път, без да се изключват други средства за комуникация.

32 От друга страна, член 57, параграф 3 от този регламент закрепва принципа, че „[и]зпълнението на задачите от страна на всеки надзорен орган е безплатно за субекта на данни и — когато това е приложимо — за длъжностното лице за защита на данните“.

33 Следователно, предвиждайки възможност за надзорните органи в хипотезата на очевидно неоснователни или прекомерни искания да налагат основана на административните разходи разумна такса или да откажат да предприемат действия по съответното искане,

член 57, параграф 4 от този регламент въвежда изключение от закрепения в член 57, параграф 3 от същия регламент принцип на безплатност, което трябва да се тълкува ограничително.

34 Така, както по същество отбелязва генералният адвокат в точки 28—30 от заключението си, доколкото разглеждането от страна на надзорните органи на отправените до тях искания е правилото, тези органи би трябвало да са овластени да използват предвидената в член 57, параграф 4 от ОРЗД възможност само в изключителни случаи.

35 От тези разпоредби обаче не може да се заключи, че член 57, параграф 4 от ОРЗД, доколкото в него е използвано понятието „искане“, е приложим единствено по отношение на исканията по член 57, параграф 1, буква д) от този регламент. Всъщност член 57, параграф 3 от посочения регламент се прилага за всички задачи на надзорните органи, включително за предвиденото в член 57, параграф 1, буква е) от същия регламент разглеждане на жалби.

36 В този контекст, доколкото предвижда изключение от принципа на безплатност на изпълняваните от надзорните органи задачи, без да ограничава това изключение само до някои конкретни техни задачи, член 57, параграф 4 от ОРЗД би трябвало да се прилага и по отношение на предвиденото в член 57, параграф 1, буква е) от същия разглеждане на жалби, още повече че тази дейност е основна задача на въпросните надзорни органи. Освен това съответният надзорен орган трябва да разгледа тези жалби с цялата дължима грижа (решение от 7 декември 2023 г., SCHUFA Holding (Освобождаване от остатъка по задълженията), C-26/22 и C-64/22, EU:C:2023:958, т. 56 и цитираната съдебна практика).

37 Обратно, тълкуване, съгласно което понятието „искане“ в член 57, параграф 4 от ОРЗД включва само исканията по член 57, параграф 1, буква д) от този регламент, но не и жалбите по член 57, параграф 1, буква е) и по член 77, параграф 1 от посочения регламент, би лишило първата от тези разпоредби от голяма част от нейното полезно действие и би било в разрез с ефективната защита на гарантираните със същия регламент права (вж. в този смисъл решение от 12 януари 2023 г., Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, C-132/21, EU:C:2023:2, т. 47).

38 На трето място, това контекстуално тълкуване е в съответствие с целите на ОРЗД. Във връзка с това следва да се отбележи, че както се посочва в съображения 10 и 11 от него, целта на този регламент е да се гарантира последователно и високо ниво на защита на физическите лица в рамките на Съюза, както и да се укрепят и уточнят правата на субектите на данни (решение от 26 октомври 2023 г., FT (Копия от медицинското досие), C-307/22, EU:C:2023:811, т. 47).

39 Процедурата по подаване на жалби съответно е замислена като механизъм, който да може да защити ефикасно правата и интересите на субектите на данни (решение от 7 декември 2023 г., SCHUFA Holding (Освобождаване от остатъка по задълженията), C-26/22 и C-64/22, EU:C:2023:958, т. 58 и цитираната съдебна практика). В това отношение целта на предвиденото в член 57, параграф 2 от ОРЗД задължение на надзорните органи да улесняват подаването на жалба и на предвидения в параграф 3 от същия член принцип на безплатност на изпълняваните от тях задачи е всеки субект на данни да може да изисква от въпросните органи зачитане на правата, които черпи от този регламент.

40 В този контекст, както генералният адвокат отбелязва в точка 41 от заключението си, преследването на целта за гарантиране на последователно и високо ниво на защита на физическите лица в рамките на Съюза изисква да се осигури доброто функциониране на надзорните органи, съответно като се осуети възможността то да бъде възпрепятствано поради подаването на очевидно неоснователни или прекомерни жалби по смисъла на член 57, параграф 4 от ОРЗД. Така тази разпоредба дава на надзорните органи възможност за по-добро администриране на тези жалби, което да намали свързаната с тях натовареност на тези органи. В това отношение, когато до надзорния орган са отправени очевидно неоснователни или прекомерни искания, с възможността му да наложи разумна такса или да откаже да предприеме действия по такива искания може да се осигури високо ниво на защита на личните данни.

41 С оглед на изложените по-горе съображения на първия въпрос следва да се отговори, че член 57, параграф 4 от ОРЗД трябва да се тълкува в смисъл, че съдържащото се в него понятие „искане“ включва „жалбите“ по член 57, параграф 1, буква е) и по член 77, параграф 1 от този регламент.

По втория въпрос

42 С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи как трябва да се тълкува член 57, параграф 4 от ОРЗД — в смисъл, че за да се квалифицират отправените искания като „прекомерни“ по смисъла на тази разпоредба, е достатъчно те да са голям брой, или в смисъл, че тази квалификация предполага да е налице и намерение за злоупотреба от страна на подалото тези искания лице.

43 В това отношение, на първо място, тъй като понятието „прекомерни искания“ не е дефинирано в ОРЗД, следва, с оглед на припомнената в точка 24 от настоящото решение съдебна практика, да се използва обичайното значение на това понятие в общоупотребимия език. Прилагателното „прекомерен“ обозначава нещо, което надхвърля границите на обикновеното или разумното или на желателното или допустимото.

44 На второ място, от текста на член 57, параграф 4 от ОРЗД следва, че исканията може да са „прекомерни“, по-специално когато е налице повторяемост. Граматическото тълкуване на тази разпоредба обаче не позволява да се определи дали тази повторяемост и съответно броят на подадените искания сами по себе си са достатъчно основание за такава квалификация. Ето защо с оглед на тази съдебна практика следва да се прецени обхватът на посочената разпоредба според контекста, в който тя се вписва, и целите, преследвани с правната уредба, от която тя е част.

45 Що се отнася до контекста, следва да се припомни, първо, че член 12 от ОРЗД установява общи задължения на администратора по отношение на прозрачността на информацията и комуникацията и определя условията за упражняване на правата на субекта на данни. Съгласно параграф 2, първо изречение от този член администраторът трябва да съдейства за упражняването на правата на субекта на данните по членове 15—22 от посочения регламент.

46 Второ, член 15 от ОРЗД, който е част от глава III, раздел 2, отнасящ се до информацията и достъпа до лични данни, допълва изискванията на ОРЗД за прозрачност, предоставяйки на субекта на данни право на достъп до неговите лични данни и право на информация относно обработването на тези данни.

47 Този член 15 трябва да се тълкува във връзка със съображение 63, първо изречение от ОРЗД, съгласно което всеки субект на данни следва да има право на достъп до събраните лични данни, които го засягат, и да упражнява това право лесно и на разумни интервали, за да бъде осведомен за обработването и да провери законосъобразността му. В това отношение, ако съответното лице без успех е отправило до един или повече администратори няколко искания за достъп, броят на жалбите, подадени до надзорния орган, би могъл да бъде равен на броя на отказите, които тези администратори са постановили спрямо това лице. При това положение определянето на абсолютен числов праг, над който съответните жалби биха могли автоматично да се квалифицират като прекомерни, би могло да представлява посегателство срещу гарантираните с посочения регламент права.

48 В това отношение, както бе отбелязано в точки 33, 34 и 36 от настоящото решение, упражняването на предвидената в член 57, параграф 4 от ОРЗД възможност трябва да е допустимо само в извънредни случаи, доколкото представлява изключение от предвидения в член 57, параграф 3 от този регламент принцип на безплатност на изпълняваните от надзорните органи задачи (вж. по аналогия решения от 5 април 2022 г., Commissioner of An Garda Síochána и др., C-140/20, EU:C:2022:258, т. 40, и от 8 ноември 2022 г., Deutsche Umwelthilfe (Типово одобрение на моторни превозни средства), C-873/19, EU:C:2022:857, т. 87 и цитираната съдебна практика). То следва да е допустимо само при злоупотреба с право (вж. по аналогия решение от 26 октомври 2023 г., FT (Копия от медицинското досие), C-307/22, EU:C:2023:811, т. 31), като броят на подадените жалби сам по себе си не може да е достатъчен критерий, за да се установи наличието на такава злоупотреба.

49 Всъщност член 57, параграф 4 от ОРЗД отразява постоянната практика на Съда, съгласно която в правото на Съюза съществува общ правен принцип, че правните субекти не могат да се позовават на нормите на Съюза с цел измама или злоупотреба (решение от 21 декември 2023 г., BMW Bank и др., C-38/21, C-47/21 и C-232/21, EU:C:2023:1014, т. 281 и цитираната съдебна практика).

50 В този контекст, когато възнамерява да прибегне до предоставената от член 57, параграф 4 от ОРЗД възможност, надзорният орган трябва да установи, с оглед на всички относими към случая обстоятелства, наличието на намерение за злоупотреба от страна на съответното лице, като сам по себе си броят на подадените от същото жалби не е достатъчен. Може да се приеме, че е налице намерение за злоупотреба, когато лицето подава жалби, без това да е обективно необходимо за защитата на правата, които то черпи от този регламент.

51 В това отношение следва да се припомни, че по силата на член 52, параграф 4 от ОРЗД държавите членки са длъжни да гарантират, че на всеки надзорен орган са предоставени човешки, технически и финансови ресурси, помещения и инфраструктура, необходими за ефективното изпълнение на неговите задачи и упражняването на неговите правомощия. Посочените ресурси съответно трябва да са съобразени с това доколко субектите на данни използват правото си да подават жалби до надзорните органи.

52 В този смисъл задача на държавите членки е да предоставят на надзорните органи подходящите средства за разглеждането на всички жалби, с които те са сезирани, евентуално като увеличат тези средства с оглед на това доколко субектите на данни използват правото си да подават жалби на основание на член 77, параграф 1 от ОРЗД. При

това положение надзорният орган не може като аргумент в полза на отказа си на основание член 57, параграф 4 от този регламент да предприеме действия по дадена жалба, да използва фактът, че лицето, което подава доста по-голям брой жалби от средния брой жалби, подадени от други субекти на данни, ангажира в значителна степен ресурсите на този орган в ущърб на разглеждането на жалби, подадени от други лица.

53 Освен това, както отбелязва генералният адвокат в точка 76 от заключението, жалбите, подадени на основание на член 77, параграф 1 от ОРЗД, имат важна роля за това надзорните органи да се наясно с нарушенията на защитените с този регламент права. Тези жалби съответно допринасят значително за осигуряването на последователно и високо ниво на защита на субектите на данни в рамките на Съюза и за уточняването на правата на тези субекти по смисъла на съображения 10 и 11 от посочения регламент.

54 Следователно, ако се позволи на надзорните органи да констатират, че жалбите са прекомерни, единствено поради големия им брой, това би могло да попречи на осъществяването на посочената цел. Всъщност големият брой жалби може да е пряка последица от големия брой постановени от един или повече администратори мълчаливи или изрични откази по исканията за достъп, които дадено лице е отправило, за да защити правата си.

55 В това отношение, ако се взема предвид изолирано броят на подадените жалби, би могло да се стигне до произволно нарушаване на правата, които субектът на данни черпи от ОРЗД, и поради това констатацията за наличие на прекомерни искания по смисъла на член 57, параграф 4 от този регламент трябва да е обвързана с условието да се докаже намерение за злоупотреба от страна на лицето, което подава такива жалби.

56 Следователно е в тежест на надзорния орган, сезиран с голям брой жалби, да докаже въз основа на обстоятелствата във всеки отделен случай, че този брой не се дължи на желанието на субекта на данни да получи защита на правата, които черпи от ОРЗД, а има друга цел, която е без връзка с тази защита. Това е така по-специално когато тези обстоятелства сочат, че с големия брой жалби се цели да се попречи на доброто функциониране на този орган, като злоупотребително се ангажират неговите ресурси.

57 В това отношение множеството подавани от дадено лице жалби може да е показател за наличието на прекомерни искания, когато е ясно, че тези жалби не са обективно обосновани от съображения, свързани със защитата на правата, които това лице черпи от ОРЗД. Като пример може да се посочи хипотезата, при която лицето подава толкова голям брой жалби до надзорния орган — срещу множество администратори, с които не е задължително да има връзка — че това несъразмерно упражняване на правото на обжалване е белег, заедно с други обстоятелства като съдържанието на тези жалби, за намерението на лицето да парализира дейността на този орган, затрупвайки го с искания.

58 В случая задача на запитващата юрисдикция е да провери дали DSB е доказало наличието у субекта на данни на намерение за злоупотреба, като броят на жалбите сам по себе си не е основание за упражняването на възможността, предвидена в член 57, параграф 4 от ОРЗД.

59 С оглед на изложените по-горе съображения на втория въпрос следва да се отговори, че член 57, параграф 4 от ОРЗД трябва да се тълкува в смисъл, че исканията не могат да се квалифицират като „прекомерни“ по смисъла на тази разпоредба въз основа само на броя

им за определен период, тъй като упражняването на предвидената в посочената разпоредба възможност е обусловено от доказването от надзорния орган на наличието на намерение за злоупотреба от страна на подалото тези искания лице.

По третия въпрос

60 С третия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 57, параграф 4 от ОРЗД трябва да се тълкува в смисъл, че когато е сезиран с прекомерни искания, надзорният орган може свободно да избира дали да наложи основана на административните разходи разумна такса или да откаже да предприеме действия по тези искания.

61 Що се отнася, на първо място, до текста на член 57, параграф 4 от ОРЗД, следва да се констатира, че двете предвидени в него алтернативи за действие на надзорния орган при прекомерни искания, а именно да наложи основана на административните разходи разумна такса или да откаже да предприеме действия по тези искания, са посочени една след друга и са отделени от съчинителния съюз „или“, без да е възможно от възприетата формулировка да се изведе предимство на едната спрямо другата (вж. по аналогия решение от 12 януари 2023 г., Österreichische Post (Информация относно получателите на лични данни), C-154/21, EU:C:2023:3, т. 31).

62 Текстът на тази разпоредба съответно сякаш подкрепя тълкуването, че веднъж установил, че подадените до него искания са прекомерни, този орган е свободен да избере едната или другата от посочените алтернативи.

63 Що се отнася, на второ място, до контекста, в който се вписва член 57, параграф 4 от ОРЗД, следва да се припомни, че съображение 59 от този регламент гласи, че „[с]ледва да бъдат предвидени ред и условия за улесняване на упражняването на правата на субектите на данни съгласно настоящия регламент, включително механизми за искане, и ако е приложимо — получаване, без заплащане, по-специално на достъп до, коригиране или изтриване на лични данни и упражняване на правото на възражение“. От това съответно следва, че избор в полза на едната от двете алтернативи може да се направи, ако при всички случаи е гарантирано ефективното упражняване на правото да се подават жалби.

64 На трето място, изложеното в точка 62 от настоящото решение тълкуване е в съответствие с целите, преследвани с ОРЗД.

65 В това отношение следва да се припомни, че както се посочва в съображения 10 и 11 от него, целта на този регламент е да се гарантира последователно и високо ниво на защита на физическите лица в рамките на Съюза, както и да се укрепят и уточнят правата на субектите на данни (решение от 26 октомври 2023 г., FT (Копия от медицинското досие), C-307/22, EU:C:2023:811, т. 47).

66 Освен това от съображение 129 от посочения регламент следва, че надзорният орган е длъжен независимо и справедливо да преценява дали такова искане е очевидно неоснователно или прекомерно и да избира подходящи, необходими и пропорционални мерки, вземайки предвид относимите обстоятелства и избягвайки излишните разходи и прекалените неудобства за субекта на данни.

67 Следователно предвид това, че правото на подаване на жалби има голямо значение за целта да се гарантира високо ниво на защита на личните данни, че разглеждането на тези жалби заема основно място сред задачите, възложени на надзорните органи, и че последните са длъжни да разглеждат въпросните жалби с цялата необходима грижа, тези органи следва да отчитат всички относими обстоятелства и да се уверяват, че избраната от тях алтернатива е подходяща, необходима и пропорционална.

68 В това отношение съответният надзорен орган би могъл да прецени, че с оглед на относимите обстоятелства и за да преустанови практика, която представлява злоупотреба и може да навреди на доброто му функциониране, е подходящо да наложи разумна такса, основана на административните разходи, възникнали в резултат на увеличения заради прекомерните жалби обем на работа. Всъщност този орган би могъл да предпочете тази алтернатива поради възпиращата ѝ функция, вместо направо да откаже да предприеме действия по тези жалби.

69 Така с оглед на съображение 129 от ОРЗД надзорните органи биха могли да решат на първо време да наложат основана на административните разходи разумна такса, а едва след това да откажат да предприемат действия по жалбите, доколкото в сравнение с втората първата от тези мерки засяга в по-малка степен правата, които субектите на данни черпят от този регламент. Член 57, параграф 4 от посочения регламент обаче не съдържа задължение за надзорния орган във всички случаи първо да използва алтернативата, състояща се в налагането на разумна такса.

70 С оглед на изложените по-горе съображения на третия въпрос следва да се отговори, че член 57, параграф 4 от ОРЗД трябва да се тълкува в смисъл, че когато е сезиран с прекомерни искания, надзорният орган може с мотивирано решение — вземайки предвид всички относими обстоятелства и уверявайки се, че избраната от него алтернатива е подходяща, необходима и пропорционална — да избере или да наложи основана на административните разходи разумна такса, или да откаже да предприеме действия по тези искания.

По съдебните разноски

71 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

1) Член 57, параграф 4 от Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните)

трябва да се тълкува в смисъл, че

съдържащото се в него понятие „искане“ включва „жалбите“ по член 57, параграф 1, буква е) и по член 77, параграф 1 от този регламент.

2) **Член 57, параграф 4 от Регламент 2016/679**

трябва да се тълкува в смисъл, че

исканията не могат да се квалифицират като „прекомерни“ по смисъла на член 57, параграф 4 от този регламент въз основа само на броя им за определен период, тъй като упражняването на предвидената в посочената разпоредба възможност е обусловено от доказването от надзорния орган на наличието на намерение за злоупотреба от страна на подалото тези искания лице.

3) **Член 57, параграф 4 от Регламент 2016/679**

трябва да се тълкува в смисъл, че

когато е сезиран с прекомерни искания, надзорният орган може с мотивирано решение — вземайки предвид всички относими обстоятелства и уверявайки се, че избраната от него алтернатива е подходяща, необходима и пропорционална — да избере или да наложи основана на административните разходи разумна такса, или да откаже да предприеме действия по тези искания.

Подписи