Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 9. januarja 2025*

„Predhodno odločanje – Varstvo posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov – Uredba (EU) 2016/679 – Člen 57(1)(f) in (4) – Naloge nadzornega organa – Pojma ‚zahteva' in ‚pretirane zahteve' – Zaračunanje razumne pristojbine ali zavrnitev ukrepanja v zvezi z zahtevami v primeru očitno neutemeljenih ali pretiranih zahtev – Merila, ki bi lahko usmerjala izbiro nadzornega organa – Člen 77(1) – Pojem ‚pritožba'"

V zadevi C-416/23,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija) z odločbo z dne 27. junija 2023, ki je na Sodišče prispela 6. julija 2023, v postopku

Österreichische Datenschutzbehörde

proti

F R,

ob udeležbi

Bundesministerin für Justiz,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi T. von Danwitz, podpredsednik Sodišča v funkciji predsednika prvega senata, A. Kumin, sodnik, in I. Ziemele (poročevalka), sodnica,

generalni pravobranilec: J. Richard de la Tour,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Österreichische Datenschutzbehörde M. Schmidl, agent,

– za F R C. Wirthensohn, Rechtsanwalt,

* Jezik postopka: nemščina.

– za Bundesministerin für Justiz E. Riedl, agent,

– za avstrijsko vlado A. Posch, J. Schmoll in C. Gabauer, agenti,

– za češko vlado M. Smolek, T. Suchá in J. Vláčil, agenti,

– za Evropsko komisijo A. Bouchagiar, F. Erlbacher in H. Kranenborg, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 5. septembra 2024

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 57(4) in člena 77(1) Uredbe (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) (UL 2016, L 119, str. 1, in popravek v UL 2018, L 127, str. 2; v nadaljevanju: SUVP).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med F R, fizično osebo, in Österreichische Datenschutzbehörde (organ za varstvo podatkov, Avstrija) (v nadaljevanju: DSB), ker je zadnjenavedeni zavrnil ukrepanje v zvezi s pritožbo, ki se je nanašala na domnevno kršitev pravice osebe F R do dostopa do njenih osebnih podatkov.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V uvodnih izjavah 10, 11, 59, 63 in 129 SUVP je navedeno:

„(10) Za zagotovitev dosledne in visoke ravni varstva posameznikov ter odstranitev ovir za prenos osebnih podatkov v Uniji bi morala biti raven varstva pravic in svoboščin posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov enaka v vseh državah članicah. V vsej Uniji bi bilo treba zagotoviti dosledno in enotno uporabo pravil za varstvo temeljnih pravic in svoboščin posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov. […]

(11) Za učinkovito varstvo osebnih podatkov po vsej Uniji je treba okrepiti in podrobneje opredeliti pravice posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, ter obveznosti tistih, ki obdelujejo osebne podatke in določajo obdelavo osebnih podatkov[…].

[…]

(59) Zagotoviti bi bilo treba načine za lažje uresničevanje pravic posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, iz te uredbe, vključno z mehanizmi, s katerimi se zahtevajo in po potrebi brezplačno pridobijo zlasti dostop do osebnih podatkov in popravek ali izbris osebnih podatkov ter uresničuje pravica do ugovora. […]

[…]

(63) Posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, bi moral imeti pravico dostopa do osebnih podatkov, ki so bili zbrani v zvezi z njim, in do enostavnega uresničevanja te pravice v razumnih časovnih presledkih, da bi se seznanil z obdelavo in preveril njeno zakonitost. […] Kadar upravljavec obdeluje veliko količino informacij v zvezi s posameznikom, na katerega se nanašajo osebni podatki, bi moral upravljavec imeti možnost, da pred zagotovitvijo informacij od tega posameznika zahteva, naj podrobno opredeli, na katere informacije ali dejavnosti obdelave se zahteva nanaša.

[…]

(129) […] Pooblastila nadzornih organov bi bilo treba izvajati nepristransko, pošteno in v razumnem roku v skladu z ustreznimi postopkovnimi zaščitnimi ukrepi, določenimi v pravu Unije in pravu držav članic. Zlasti bi moral biti vsak ukrep ustrezen, potreben in sorazmeren, da se zagotovi skladnost s to uredbo, pri tem pa se upoštevajo okoliščine posameznega primera, spoštuje pravica vsake osebe, da izrazi svoje mnenje, preden se sprejme kakršen koli posamezen ukrep, ki bi imel zanjo negativne posledice, ter preprečijo nepotrebni stroški in pretirane nevšečnosti za vpletene osebe [posameznike, na katere se nanašajo osebni podatki]. […]“

4 Člen 12 SUVP, naslovljen „Pregledne informacije, sporočila in načini za uresničevanje pravic posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki“, v odstavkih 2 in 5 določa:

„2. Upravljavec posamezniku, na katerega se nanašajo osebni podatki, olajša uresničevanje njegovih pravic iz členov 15 do 22. V primerih iz člena 11(2) upravljavec ne zavrne ukrepanja na [v zvezi z] zahtevo posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, za uresničevanje njegovih pravic iz členov 15 do 22, razen če upravljavec dokaže, da ne more identificirati posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki.

[…]

5. Informacije, zagotovljene na podlagi členov 13 in 14, ter vsa sporočila in ukrepi, sprejeti na podlagi členov 15 do 22 in 34, se zagotovijo brezplačno. Kadar so zahteve posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, očitno neutemeljene ali pretirane[,] zlasti ker se ponavljajo, lahko upravljavec:

(a) zaračuna razumno pristojbino, pri čemer upošteva administrativne stroške posredovanja informacij ali sporočila ali izvajanja zahtevanega ukrepa, ali

(b) zavrne ukrepanje v zvezi z zahtevo.

Upravljavec nosi dokazno breme, da je zahteva očitno neutemeljena ali pretirana.“

5 Člen 15 SUVP, naslovljen „Pravica dostopa posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki“, v odstavku 1 določa:

„Posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, ima pravico od upravljavca dobiti potrditev, ali se v zvezi z njim obdelujejo osebni podatki, in kadar je temu tako, dostop do osebnih podatkov in naslednje informacije:

(a) namene obdelave;

[…]

(c) uporabnike ali kategorije uporabnika, ki so jim bili ali jim bodo razkriti osebni podatki[…];

[…].“

6 Člen 52 SUVP, naslovljen „Neodvisnost“, v odstavku 4 določa:

„Vsaka država članica zagotovi, da ima vsak nadzorni organi na voljo človeške, tehnične in finančne vire, prostore ter infrastrukturo, ki jih potrebuje za učinkovito opravljanje svojih nalog in izvajanje pooblastil, tudi tistih, ki se nanašajo na medsebojno pomoč, sodelovanje in udeležbo v odboru.“

7 Člen 57 SUVP, naslovljen „Naloge“, določa:

„1. Brez poseganja v druge naloge, določene v tej uredbi, vsak nadzorni organ na svojem ozemlju:

(a) spremlja in zagotavlja uporabo te uredbe;

[…]

(e) vsakemu posamezniku, na katerega se nanašajo osebni podatki, na zahtevo zagotovi informacije o uresničevanju njegovih pravic na podlagi te uredbe in v ta namen, če je ustrezno, sodeluje z nadzornimi organi v drugih državah članicah;

(f) obravnava pritožbe, ki jih vloži posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, oziroma v skladu s členom 80 telo, organizacija ali združenje, v ustreznem obsegu preuči vsebino pritožbe in v razumnem roku obvesti pritožnika o poteku in rezultatu preiskave, zlasti če je potrebna nadaljnja preiskava ali usklajevanje z drugim nadzornim organom;

[…]

2. Vsak nadzorni organ olajša postopek vložitve pritožb iz točke (f) odstavka 1 z ukrepi, kot je obrazec za vložitev pritožbe, ki ga je mogoče izpolniti elektronsko, pri čemer niso izključena druga komunikacijska sredstva.

3. Opravljanje nalog vsakega nadzornega organa je za posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, in za pooblaščeno osebo za varstvo podatkov, kadar ta obstaja, brezplačno.

4. Kadar so zahteve očitno neutemeljene ali pretirane, zlasti ker se ponavljajo, lahko nadzorni organ zaračuna razumno pristojbino glede na administrativne stroške ali zavrne ukrepanje

v zvezi z zahtevo. Nadzorni organ nosi dokazno breme, da je zahteva očitno neutemeljena ali pretirana.“

8 Člen 77 SUVP, naslovljen „Pravica do vložitve pritožbe pri nadzornem organu“, v odstavku 1 določa:

„Brez poseganja v katero koli drugo upravno ali pravno sredstvo ima vsak posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, pravico, da vloži pritožbo pri nadzornem organu, zlasti v državi članici, v kateri ima običajno prebivališče, v kateri je njegov kraj dela ali v kateri je domnevno prišlo do kršitve, če meni, da obdelava osebnih podatkov v zvezi z njim krši to uredbo.“

Avstrijsko pravo

9 Člen 24 Bundesgesetz zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (zvezni zakon o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov) z dne 17. avgusta 1999 (BGBl. I, 165/1999) v različici, ki se uporablja za dejansko stanje iz postopka v glavni stvari, naslovljen „Pritožbe pri organu za varstvo podatkov“, v odstavkih 1, 5 in 8 določa:

„1. Vsak posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, ima pravico do vložitve pritožbe pri organu za varstvo podatkov, če meni, da obdelava osebnih podatkov v zvezi z njim pomeni kršitev SUVP ali člena 1 oziroma člena 2 prvega glavnega dela.

[…]

5. Če se izkaže, da je pritožba upravičena, jo je treba obravnavati. Če je mogoče kršitev pripisati upravljavcu iz zasebnega sektorja, je treba temu odrediti, da ugodi zahtevam prosilca za dostop, popravek, izbris, omejitev ali prenos podatkov, kolikor je to potrebno za odpravo ugotovljene kršitve. V delu, v katerem se pritožba izkaže za neutemeljeno, jo je treba zavrniti.

[…]

8. Vsak posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, lahko zadevo predloži upravnemu sodišču, če organ za varstvo podatkov ne obravnava pritožbe ali posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, v treh mesecih ne obvesti o stanju zadeve ali izidu pritožbe.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

10 Oseba F R je 17. februarja 2020 pri DSB vložila pritožbo na podlagi člena 77(1) SUVP zaradi kršitve člena 15 te uredbe, ker neka družba, ki je bila upravljavec, v enem mesecu ni odgovorila na njeno zahtevo za dostop do njenih osebnih podatkov.

11 DSB je z odločbo z dne 22. aprila 2020 na podlagi člena 57(4) SUVP zavrnil ukrepanje v zvezi s to pritožbo iz razloga, da je pretirana. V zvezi s tem je zlasti navedel, da je zadevna oseba v razmiku približno 20 mesecev nanj naslovila 77 podobnih pritožb zoper različne upravljavce. Poleg tega naj bi oseba F R redno telefonirala DSB, da bi predstavila dodatna dejstva in vložila dodatne zahteve.

12 Oseba F R je zoper to odločbo vložila tožbo pri Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Avstrija).

13 Navedeno sodišče je s sodbo z dne 22. decembra 2022 tožbi ugodilo in odločbo DSB razglasilo za nično. V bistvu je razsodilo, da pretiranost zahteve v smislu člena 57(4) SUVP ne predpostavlja le pogostega ponavljanja zahtev, ampak tudi očitno nadležno ali zlorabno naravo teh zahtev. Razlogi, ki jih je DSB navedel za zavrnitev obravnavanja pritožbe, ki jo je vložila oseba F R, pa naj ne bi izkazovali, da je šlo pri njenem ravnanju za zlorabo. Poleg tega po mnenju istega sodišča nadzorni organ, soočen s pretiranimi zahtevami, ne more po svoji volji izbrati med dvema možnostma iz te določbe, in sicer zaračunati razumno pristojbino ali zavrniti ukrepanje v zvezi s temi zahtevami. Izbira med tema možnostma naj bi spadala pod prosto presojo, katere izvedbo bi moral nadzorni organ utemeljiti. Taka obrazložitev pa naj v obravnavanem primeru ne bi bila podana.

14 Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija), pri katerem je DSB vložil revizijo zoper navedeno sodbo, se sprašuje, na prvem mestu, ali pojem „zahteva“ iz člena 57(4) SUVP zajema pritožbe, vložene na podlagi člena 77(1) te uredbe.

15 V zvezi s tem predložitveno sodišče navaja, da je pojem „zahteva“ pri naštevanju nalog nadzornih organov iz člena 57(1) SUVP resda uporabljen izključno v točki (e) te določbe, in sicer označuje zahteve za informacije, ki jih posamezniki, na katere se nanašajo osebni podatki, naslovijo na te organe v zvezi z uresničevanjem pravic, ki jih imajo na podlagi te uredbe. Vendar naj iz te okoliščine ne bi bilo mogoče sklepati, da se člen 57(4) navedene uredbe lahko uporabi le za obravnavo takih zahtev. Nasprotno, na podlagi konteksta, v katerega je umeščena zadnjenavedena določba, ki določa izjemo od načela brezplačnosti, naj bi bilo mogoče sklepati bolj to, da pojem „zahteva“, na katerega se nanaša, zajema tudi pritožbe, saj naj bi bila obravnava pritožb glavna naloga nadzornih organov in bi bilo treba te organe razbremeniti obravnave očitno neutemeljenih ali pretiranih pritožb.

16 Vseeno pa bi v skladu z navedbami predložitvenega sodišča taka razlaga imela za posledico omejitev obveznosti nadzornih organov na podlagi člena 57(1)(f) SUVP, da obravnavajo pritožbe, in bi lahko bila v nasprotju s cilji te uredbe, zlasti s ciljem zagotavljanja visoke ravni varstva posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v Uniji.

17 Kljub temu predložitveno sodišče meni, da bi bila v primeru sprejetja take razlage omejitev pravice do vložitve pritožbe, določena v členu 57(4) SUVP, sorazmerna. Uporaba te določbe naj bi namreč zahtevala, da nadzorni organ dokaže, da je pritožba očitno neutemeljena ali pretirana. Poleg tega naj bi bila odločitev tega organa, da zaračuna razumno pristojbino ali da zavrne ukrepanje v zvezi s pritožbo, predmet sodnega nadzora iz člena 78(1) te uredbe.

18 Na drugem mestu, če bi bilo treba člen 57(4) SUVP razlagati tako, da se uporablja za pritožbe iz člena 77(1) te uredbe, se predložitveno sodišče sprašuje o obsegu pojma „pretirane zahteve“ v smislu člena 57(4) navedene uredbe. Natančneje, navedeno sodišče opozarja, da čeprav so v navedeni določbi kot primer „pretiranih“ zahtev izrecno navedene zahteve, „ki se ponavljajo“, bi bilo treba možnost zavrnitve obravnavanja pritožbe kot izjemo od obveznosti vsakega nadzornega organa, da obravnava pritožbe, razlagati ozko, saj naj bi ta možnost privedla do bistvenega posega v varstvo, ki ga SUVP določa za posameznike pri obdelavi osebnih podatkov, in naj bi tako odstopala od ciljev, ki se uresničujejo s to uredbo.

19 V tem okviru želi predložitveno sodišče izvedeti, ali število pritožb, vloženih pri nadzornem organu v določenem obdobju, zadostuje za ugotovitev, da je pritožba pretirana, ne glede na okoliščine vsake posamezne pritožbe in brez upoštevanja upravljavcev, na katere se navedene pritožbe nanašajo, ali pa je treba upoštevati še druge okoliščine, na podlagi katerih bi bilo mogoče ugotoviti obstoj namena zlorabe.

20 Na tretjem mestu, predložitveno sodišče meni, da se z uporabo člena 57(4) SUVP postavljajo vprašanja tudi glede pravnih posledic, ki jih je treba izpeljati v primeru očitno neutemeljenih ali pretiranih zahtev. Iz besedila te določbe naj namreč ne bi bilo jasno razvidno, ali lahko nadzorni organi prosto izberejo eno ali drugo od obeh možnosti, ki sta v njej določeni, in sicer zaračunajo razumno pristojbino za obravnavo pritožbe ali takoj zavrnejo njeno obravnavo. Predložitveno sodišče poudarja, da naj bi bila doktrina v zvezi s tem razdeljena.

21 V teh okoliščinah je Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba pojem ‚zahteva' ali ‚zahteve' iz člena 57(4) [SUVP] razlagati tako, da vključuje tudi ‚pritožbe' v skladu s členom 77(1) SUVP?

Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen:

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

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

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

22 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje, ali je treba člen 57(4) SUVP razlagati tako, da pojem „zahteva" iz tega člena zajema „pritožbe" iz člena 77(1) te uredbe.

23 Uvodoma je treba poudariti, da se pojem „pritožba" pojavi tudi v členu 57(1)(f) SUVP. V teh okoliščinah je treba za to, da bo predložitveno sodišče dobilo koristen odgovor, šteti, da navedeno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 57(4) te uredbe razlagati tako, da pojem „zahteva" iz tega člena zajema „pritožbe" iz člena 57(1)(f) in člena 77(1) navedene uredbe.

24 Pri razlagi določbe prava Unije je treba upoštevati ne le izraze iz te določbe glede na njihov običajen pomen v vsakdanjem jeziku, ampak tudi njen kontekst in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del je (sodbe z dne 4. maja 2023, Österreichische Datenschutzbehörde in CRIF, C-487/21, EU:C:2023:369, točka 19 in navedena sodna praksa; z dne 7. decembra 2023, SCHUFA Holding

(Odpis preostanka dolga), C-26/22 in C-64/22, EU:C:2023:958, točka 48 in navedena sodna praksa, ter z dne 30. aprila 2024, Trade Express-L in DEVNIA TSIMENT, C-395/22 in C-428/22, EU:C:2024:374, točka 65 in navedena sodna praksa).

25 Na prvem mestu, kar zadeva besedilo člena 57(1)(f) SUVP, ta člen določa, da vsak nadzorni organ na svojem ozemlju „obravnava pritožbe, ki jih vloži posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, […] v ustreznem obsegu preuči vsebino pritožbe in v razumnem roku obvesti pritožnika o poteku in rezultatu preiskave, zlasti če je potrebna nadaljnja preiskava ali usklajevanje z drugim nadzornim organom“.

26 Člen 57(4) SUVP pa določa, da „[k]adar so zahteve očitno neutemeljene ali pretirane, zlasti ker se ponavljajo, lahko nadzorni organ zaračuna razumno pristojbino glede na administrativne stroške ali zavrne ukrepanje v zvezi z zahtevo“ in da „[n]adzorni organ nosi dokazno breme, da je zahteva očitno neutemeljena ali pretirana“.

27 Kar zadeva besedilo člena 77(1) SUVP, ta člen določa, da ima „[b]rez poseganja v katero koli drugo upravno ali pravno sredstvo […] vsak posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, pravico, da vloži pritožbo pri nadzornem organu, zlasti v državi članici, v kateri ima običajno prebivališče, v kateri je njegov kraj dela ali v kateri je domnevno prišlo do kršitve, če meni, da obdelava osebnih podatkov v zvezi z njim krši to uredbo“.

28 Tako v nobeni od določb, navedenih v točkah od 25 do 27 te sodbe, ni izrecno opredeljen pojem „zahteva“ v smislu člena 57(4) SUVP.

29 V zvezi s tem je treba ugotoviti, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 23 sklepnih predlogov, da je pojem „zahteva“ glede na svoj običajni pomen v vsakdanjem jeziku posebej širok, saj potencialno zajema vsako prošnjo, ki jo poda oseba ali subjekt.

30 Ugotoviti je torej treba, da je na podlagi besedila določb, navedenih v točkah od 25 do 27 te sodbe, mogoče šteti, da pritožbe, vložene na podlagi člena 77(1) SUVP, spadajo pod pojem „zahteva“ v smislu člena 57(4) te uredbe.

31 Na drugem mestu, to jezikovno analizo potrjuje kontekst, v katerega so umeščene te določbe. V zvezi s tem so v členu 57 SUVP opisane naloge nadzornih organov in določeni pogoji, pod katerimi je treba te naloge opravljati. Tako natančneje ta člen 57 določa, prvič, v odstavku 1(a), da vsak nadzorni organ spremlja in zagotavlja uporabo te uredbe, drugič, v odstavku 1(e), da vsakemu posamezniku, na katerega se nanašajo osebni podatki, na zahtevo zagotovi informacije o uresničevanju njegovih pravic na podlagi te uredbe in v ta namen, če je ustrezno, sodeluje z nadzornimi organi v drugih državah članicah, ter tretjič, v odstavku 2, da olajša postopek vložitve pritožb iz točke (f) odstavka 1 z ukrepi, kot je obrazec za vložitev pritožbe, ki ga je mogoče izpolniti elektronsko, pri čemer niso izključena druga komunikacijska sredstva.

32 Poleg tega člen 57(3) SUVP določa načelo, v skladu s katerim je opravljanje nalog vsakega nadzornega organa za posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, in za pooblaščeno osebo za varstvo podatkov, kadar ta obstaja, brezplačno.

33 Zato člen 57(4) te uredbe s tem, da določa, da lahko nadzorni organi, kadar so jim predložene zahteve, ki so očitno neutemeljene ali pretirane, zaračunajo razumno pristojbino glede na administrativne stroške ali zavrnejo ukrepanje v zvezi z zahtevo, uvaja izjemo od načela brezplačnosti, določenega v členu 57(3) navedene uredbe, ki jo je treba razlagati ozko.

34 Ker je torej – kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točkah od 28 do 30 sklepnih predlogov – to, da nadzorni organi zahteve, ki so jim predložene, obravnavajo, pravilo, bi morali biti ti organi pooblaščeni za uporabo možnosti iz člena 57(4) SUVP le v izjemnih primerih.

35 Iz teh določb pa ni mogoče sklepati, da bi se moral člen 57(4) SUVP v delu, v katerem je v njem uporabljen pojem „zahteva“, uporabljati le za zahteve iz člena 57(1)(e) te uredbe. Člen 57(3) navedene uredbe se namreč uporablja za vse naloge nadzornih organov, vključno z obravnavo pritožb, ki je določena v členu 57(1)(f) iste uredbe.

36 V tem okviru bi se moral člen 57(4) SUVP, ker določa izjemo od načela brezplačnosti nalog, ki jih opravljajo nadzorni organi, ne da bi bila ta izjema omejena na nekatere posebne naloge teh nadzornih organov, uporabljati tudi za obravnavo pritožb, ki je določena v členu 57(1)(f) te uredbe, in sicer še toliko bolj, ker zadnjenavedena naloga pomeni bistveno nalogo navedenih nadzornih organov. Poleg tega mora zadevni nadzorni organ te pritožbe obravnavati z vso potrebno skrbnostjo (sodba z dne 7. decembra 2023, SCHUFA Holding (Odpis preostanka dolga), C-26/22 in C-64/22, EU:C:2023:958, točka 56 in navedena sodna praksa).

37 Nasprotno bi razlaga, v skladu s katero bi pojem „zahteva“ iz člena 57(4) SUVP zajemal le zahteve iz člena 57(1)(e) te uredbe, ne pa pritožb iz člena 57(1)(f) in člena 77(1) navedene uredbe, prvi od teh določb odvzela velik del njenega polnega učinka in bi bila v nasprotju z učinkovitim varstvom pravic, ki so zagotovljene z isto uredbo (glej v tem smislu sodbo z dne 12. januarja 2023, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, C-132/21, EU:C:2023:2, točka 47).

38 Na tretjem mestu, ta kontekstualna razlaga je v skladu s cilji SUVP. V zvezi s tem je treba navesti, da je cilj te uredbe, kot je navedeno v njenih uvodnih izjavah 10 in 11, zagotoviti dosledno in visoko raven varstva posameznikov v Uniji ter okrepiti in podrobneje opredeliti pravice posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki (sodba z dne 26. oktobra 2023, FT (Kopije zdravstvene kartoteke), C-307/22, EU:C:2023:811, točka 47).

39 Tako je pritožbeni postopek zasnovan kot mehanizem, ki lahko učinkovito zavaruje pravice in interese posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki (sodba z dne 7. decembra 2023, SCHUFA Holding (Odpis preostanka dolga), C-26/22 in C-64/22, EU:C:2023:958, točka 58 in navedena sodna praksa). Glede tega sta obveznost nadzornih organov, da olajšajo postopek vložitve pritožb, in načelo brezplačnosti nalog, ki jih morajo ti organi opraviti, iz člena 57(2) in (3) SUVP namenjena temu, da se vsakemu posamezniku, na katerega se nanašajo osebni podatki, omogoči, da pred nadzornim organom zahteva spoštovanje pravic, ki jih ima na podlagi te uredbe.

40 V tem okviru, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 41 sklepnih predlogov, uresničevanje cilja zagotovitve dosledne in visoke ravni varstva posameznikov v Uniji zahteva zagotovitev pravilnega delovanja nadzornih organov, tako da se prepreči, da bi bilo to delovanje ovirano zaradi vložitve očitno neutemeljenih ali pretiranih pritožb v smislu člena 57(4) SUVP. Ta določba tako nadzornim organom ponuja možnost boljšega vodenja teh pritožb, tako da se zmanjša breme, ki jim je lahko zaradi njih naloženo. Glede tega se, kadar se nadzorni organ sooča z očitno neutemeljenimi ali pretiranimi pritožbami, z možnostjo, da zaračuna razumno pristojbino ali zavrne ukrepanje v zvezi s takimi pritožbami, lahko zagotovi visoka raven varstva osebnih podatkov.

41 Ob upoštevanju zgornjih preudarkov je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 57(4) SUVP razlagati tako, da pojem „zahteva“ iz tega člena zajema pritožbe iz člena 57(1)(f) in člena 77(1) te uredbe.

Drugo vprašanje

42 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 57(4) SUVP razlagati tako, da lahko že zgolj okoliščina, da so bile zahteve naslovljene v velikem številu, zadostuje za to, da se te zahteve opredelijo kot „pretirane“ v smislu te določbe, ali pa taka opredelitev poleg tega zahteva, da je pri osebi, ki je te zahteve vložila, podan namen zlorabe.

43 Glede tega je treba, na prvem mestu, navesti, da ker pojem „pretirane zahteve“ v SUVP ni opredeljen, se je treba ob upoštevanju sodne prakse, na katero je bilo opozorjeno v točki 24 te sodbe, sklicevati na običajen pomen tega pojma v vsakdanjem jeziku. Pridevnik „pretiran“ pa označuje nekaj, kar presega običajno ali razumno mero ali kar presega želeno ali dovoljeno mero.

44 Na drugem mestu, iz besedila člena 57(4) SUVP izhaja, da so lahko zahteve „pretirane“ zlasti, če se ponavljajo. Vendar na podlagi jezikovne razlage te določbe ni mogoče ugotoviti, ali ta ponavljajoča se narava in posledično zgolj število vloženih zahtev zadostujeta za utemeljitev takšne opredelitve. Tako je treba glede na to sodno prakso preučiti obseg navedene določbe glede na kontekst, v katerega je umeščena, in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del je.

45 Glede konteksta je treba opozoriti, prvič, da člen 12 SUVP določa splošne obveznosti, ki jih ima upravljavec glede preglednosti informacij in sporočil, ter načine za uresničevanje pravic posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki. Na podlagi drugega odstavka, prvi stavek, tega člena mora upravljavec olajšati uresničevanje pravic, ki jih ima posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, na podlagi členov od 15 do 22 navedene uredbe.

46 Drugič, člen 15 SUVP, ki spada v oddelek 2 poglavja III te uredbe, ki se nanaša na informacije in dostop do osebnih podatkov, dopolnjuje okvir preglednosti, vzpostavljen s to uredbo, tako da posamezniku, na katerega se nanašajo osebni podatki, podeljuje pravico dostopa do svojih osebnih podatkov in pravico do informacij o obdelavi teh podatkov.

47 Ta člen 15 SUVP je treba razlagati ob upoštevanju uvodne izjave 63, prvi stavek, te uredbe, v skladu s katero bi posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, moral imeti pravico do dostopa do osebnih podatkov, ki so bili zbrani v zvezi z njim, in do enostavnega uresničevanja te pravice v razumnih časovnih presledkih, da bi se seznanil z obdelavo in preveril njeno zakonitost. Glede tega je treba navesti, da če je ta posameznik na enega ali več upravljavcev naslovil več zahtev za dostop, ne da bi z njimi uspel, bi lahko bilo število pritožb, vloženih pri nadzornem organu, enako številu zavrnitev, ki bi jih ti upravljavci sprejeli v zvezi z navedenim posameznikom. V teh okoliščinah bi določitev absolutnega številčnega praga, nad katerim bi bilo mogoče navedene pritožbe samodejno opredeliti kot pretirane, lahko posegla v pravice, zagotovljene z navedeno uredbo.

48 Glede tega je potrebno, kot je bilo navedeno v točkah 33, 34 in 36 te sodbe, da je uporaba možnosti iz člena 57(4) SUVP, ker pomeni izjemo od načela brezplačnosti nalog, ki jih opravljajo nadzorni organi, na katero se nanaša člen 57(3) te uredbe, izjemna (glej po analogiji sodbi z dne 5. aprila 2022, Commissioner of An Garda Síochána in drugi, C-140/20, EU:C:2022:258, točka 40, ter z dne 8. novembra 2022, Deutsche Umwelthilfe (Homologacija motornih vozil), C-873/19, EU:C:2022:857, točka 87 in navedena sodna praksa). Uporabi se lahko le v primeru zlorabe pravice

(glej po analogiji sodbo z dne 26. oktobra 2023, FT (Kopije zdravstvene kartoteke), C-307/22, EU:C:2023:811, točka 31), ne da bi število vloženih pritožb lahko samo po sebi pomenilo zadostno merilo za ugotavljanje obstoja take zlorabe.

49 Člen 57(4) SUVP namreč odraža ustaljeno sodno prakso Sodišča, v skladu s katero v pravu Unije obstaja splošno pravno načelo, na podlagi katerega se pravni subjekti ne morejo sklicevati na določbe prava Unije z namenom goljufije ali zlorabe (sodba z dne 21. decembra 2023, BMW Bank in drugi, C-38/21, C-47/21 in C-232/21, EU:C:2023:1014, točka 281 in navedena sodna praksa).

50 V tem okviru mora nadzorni organ, kadar namerava uporabiti možnost iz člena 57(4) SUVP, glede na vse upoštevne okoliščine vsakega obravnavanega primera dokazati obstoj namena zlorabe pri posamezniku, na katerega se nanašajo osebni podatki, pri čemer število pritožb, ki jih vloži ta posameznik, samo po sebi ni dovolj. Obstoj namena zlorabe pa je mogoče ugotoviti, kadar posameznik vloži pritožbe, ne da bi bilo to objektivno potrebno za varstvo pravic, ki jih ima na podlagi te uredbe.

51 Glede tega je treba še opozoriti, da morajo države članice na podlagi člena 52(4) SUVP zagotoviti, da ima vsak nadzorni organ na voljo človeške, tehnične in finančne vire, prostore ter infrastrukturo, ki jih potrebuje za učinkovito opravljanje svojih nalog in izvajanje pooblastil. Iz tega sledi, da morajo biti ti viri prilagojeni temu, kako posamezniki, na katere se nanašajo osebni podatki, izvršujejo svojo pravico do vložitve pritožb pri nadzornih organih.

52 Tako morajo države članice nadzornim organom zagotoviti sredstva, ki so prilagojena za obravnavo vseh pritožb, vloženih pri teh organih, po potrebi s povečanjem teh sredstev, da bi jih prilagodile temu, kako posamezniki, na katere se nanašajo osebni podatki, izvršujejo svojo pravico do vložitve pritožb na podlagi člena 77(1) SUVP. Nadzorni organ se zato za zavrnitev ukrepanja v zvezi s pritožbo, in sicer na podlagi člena 57(4) te uredbe, ne more sklicevati na to, da posameznik, ki vloži znatno večje število pritožb od povprečnega števila pritožb, ki jih vloži vsak posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, porabi veliko virov tega organa, kar škodi obravnavi pritožb, ki jih vložijo drugi posamezniki.

53 Poleg tega, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 76 sklepnih predlogov, imajo pritožbe, vložene na podlagi člena 77(1) SUVP, pomembno vlogo pri seznanjenosti nadzornih organov s kršitvami pravic, varovanih s to uredbo. Te pritožbe zato pomembno prispevajo k zagotavljanju dosledne in visoke ravni varstva posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, v Uniji ter h krepitvi in podrobnejši opredelitvi pravic teh posameznikov v smislu uvodnih izjav 10 in 11 navedene uredbe.

54 Zato bi dovolitev nadzornim organom, da ugotovijo, da so pritožbe pretirane že samo zato, ker jih je veliko, lahko ogrozila uresničevanje tega cilja. Veliko število pritožb je namreč lahko neposredna posledica tega, da upravljavec ali upravljavci velikokrat ne odgovorijo na zahteve za dostop, ki jih pri njih vloži posameznik, da bi zaščitil svoje pravice, ali jih zavrnejo.

55 V zvezi s tem bi upoštevanje zgolj števila pritožb lahko pripeljalo do samovoljnega posega v pravice, ki jih ima posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, na podlagi SUVP, tako da mora biti ugotovitev obstoja pretiranih zahtev v smislu člena 57(4) te uredbe pogojena s tem, da se pri posamezniku, ki vloži take pritožbe, dokaže namen zlorabe.

56 Na podlagi okoliščin vsakega posameznega primera mora torej nadzorni organ, pri katerem je vloženih veliko pritožb, dokazati, da tega števila ne pojasnjuje volja posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, da doseže varstvo pravic, ki jih ima na podlagi SUVP, ampak drug cilj, ki ni povezan s tem varstvom. To zlasti velja, kadar te okoliščine razkrivajo, da je namen števila pritožb ovirati pravilno delovanje tega organa z uporabo njegovih virov, doseženo z zlorabo.

57 V zvezi s tem je veliko število pritožb, ki jih vloži posameznik, lahko pokazatelj obstoja pretiranih zahtev, če se izkaže, da te pritožbe niso objektivno utemeljene z razlogi v zvezi z varstvom pravic, ki jih ima ta posameznik na podlagi SUVP. Tako je lahko na primer, kadar posameznik pri nadzornem organu vloži tako veliko pritožb v zvezi s številnimi upravljavci, s katerimi ni nujno povezan, da ta čezmerna uporaba njegove pravice do vložitve pritožb v povezavi z drugimi elementi, kot je vsebina teh pritožb, dokazuje, da je njegov namen ohromiti delovanje tega organa s tem, da ga zasuje z zahtevami.

58 V obravnavani zadevi mora predložitveno sodišče preveriti, ali je DSB dokazal obstoj namena zlorabe pri posamezniku, na katerega se nanašajo osebni podatki, ne da bi lahko število njenih pritožb samo po sebi upravičilo uporabo možnosti iz člena 57(4) SUVP.

59 Glede na zgornje preudarke je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 57(4) SUVP razlagati tako, da zahtev ni mogoče opredeliti kot „pretiranih“ v smislu te določbe le zaradi njihovega števila v določenem obdobju, uporaba možnosti iz navedene določbe pa je pogojena s tem, da nadzorni organ dokaže obstoj namena zlorabe pri posamezniku, ki je vložil te zahteve.

Tretje vprašanje

60 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 57(4) SUVP razlagati tako, da lahko nadzorni organ, kadar so mu predložene pretirane zahteve, prosto izbere, ali bo zaračunal razumno pristojbino glede na administrativne stroške ali pa bo zavrnil ukrepanje v zvezi s temi zahtevami.

61 Na prvem mestu, v zvezi z besedilom člena 57(4) SUVP je treba ugotoviti, da sta dve možnosti, ki sta v njem določeni za primer pretiranih zahtev, in sicer sta to zaračunanje razumne pristojbine glede na administrativne stroške ali zavrnitev ukrepanja v zvezi s temi zahtevami, našteti zaporedoma in ju ločuje priredni veznik „ali“, ne da bi bilo mogoče iz uporabljene formulacije sklepati o prednostnem vrstnem redu med eno in drugo od teh možnosti (glej po analogiji sodbo z dne 12. januarja 2023, Österreichische Post (Informacije o prejemnikih osebnih podatkov), C-154/21, EU:C:2023:3, točka 31).

62 Tako se zdi, da izrazi v tej določbi govorijo v prid razlagi, v skladu s katero lahko ta organ, potem ko je ugotovil pretiranost zahtev, ki so mu predložene, prosto izbere eno ali drugo od navedenih možnosti.

63 Na drugem mestu, v zvezi s kontekstom, v katerega je umeščen člen 57(4) SUVP, je treba opozoriti, da je v uvodni izjavi 59 te uredbe navedeno, da „bi bilo treba [določiti] načine za lažje uresničevanje pravic posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, iz te uredbe, vključno z mehanizmi, s katerimi se zahtevajo in po potrebi brezplačno pridobijo zlasti dostop do osebnih podatkov in popravek ali izbris osebnih podatkov ter uresničuje pravica do ugovora“. Iz tega torej sledi, da se je mogoče odločiti za eno od teh dveh možnosti, če je vsekakor zagotovljeno učinkovito izvrševanje pravice do vložitve pritožb.

64 Na tretjem mestu, razlaga, navedena v točki 62 te sodbe, je v skladu s cilji, ki se uresničujejo s SUVP.

65 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je cilj te uredbe, kot je navedeno v njenih uvodnih izjavah 10 in 11, zagotoviti dosledno in visoko raven varstva posameznikov v Uniji ter okrepiti in podrobneje opredeliti pravice posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki (sodba z dne 26. oktobra 2023, FT (Kopije zdravstvene kartoteke), C-307/22, EU:C:2023:811, točka 47).

66 Poleg tega je iz uvodne izjave 129 navedene uredbe razvidno, da mora nadzorni organ nepristransko in pošteno presoditi, ali je taka zahteva očitno neutemeljena ali pretirana, ter zagotoviti, da je njegova odločitev ustrezna, potrebna in sorazmerna, pri čemer mora upoštevati relevantne okoliščine ter se izogniti nepotrebnim stroškom in pretiranim nevšečnostim za posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki.

67 Zato je ob upoštevanju pomena, ki ga ima pravica do vložitve pritožb glede na cilj zagotavljanja visoke ravni varstva osebnih podatkov, temeljnega mesta, ki ga ima obravnavanje teh pritožb med nalogami, dodeljenimi nadzornim organom, in obveznosti teh organov, da navedene pritožbe obravnavajo z vso potrebno skrbnostjo, potrebno, da navedeni organi upoštevajo vse relevantne okoliščine in se prepričajo, da je izbrana možnost ustrezna, potrebna in sorazmerna.

68 V zvezi s tem bi nadzorni organ lahko menil, da je – glede na upoštevne okoliščine in da bi ustavil zlorabo, ki lahko škodi njegovemu pravilnemu delovanju – ustrezno zaračunati razumno pristojbino glede na administrativne stroške dodatnega delovnega bremena, nastalega zaradi pretiranih pritožb. Zaradi odvračilne funkcije te možnosti bi ta organ namreč lahko raje izbral to možnost, namesto da bi takoj zavrnil ukrepanje v zvezi s temi pritožbami.

69 Tako bi lahko nadzorni organi ob upoštevanju uvodne izjave 129 SUVP najprej zahtevali plačilo razumnih pristojbin glede na administrativne stroške, nato pa zavrnili obravnavo pritožb, ker prvi od teh ukrepov manj posega v pravice, ki jih imajo posamezniki, na katere se nanašajo osebni podatki, na podlagi te uredbe, kot drugi. Vendar člen 57(4) navedene uredbe ne vsebuje obveznosti nadzornega organa, da v vseh primerih najprej uporabi možnost, da zaračuna razumno pristojbino.

70 Ob upoštevanju zgornjih preudarkov je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 57(4) SUVP razlagati tako, da lahko nadzorni organ, kadar je soočen s pretiranimi zahtevami, z obrazloženo odločitvijo izbere med zaračunanjem razumne pristojbine glede na administrativne stroške ali zavrnitvijo ukrepanja v zvezi s temi zahtevami, pri čemer upošteva vse relevantne okoliščine ter se prepriča, da je izbrana možnost ustrezna, potrebna in sorazmerna.

Stroški

71 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1. **Člen 57(4) Uredbe (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov)**

   je treba razlagati tako, da

   pojem „zahteva“ iz tega člena zajema pritožbe iz člena 57(1)(f) in člena 77(1) te uredbe.

2. **Člen 57(4) Uredbe 2016/679**

   je treba razlagati tako, da

   zahtev ni mogoče opredeliti kot „pretiranih“ v smislu člena 57(4) te uredbe le zaradi njihovega števila v določenem obdobju, uporaba možnosti iz te določbe pa je pogojena s tem, da nadzorni organ dokaže obstoj namena zlorabe pri posamezniku, ki je vložil te zahteve.

3. **Člen 57(4) Uredbe 2016/679**

   je treba razlagati tako, da

   lahko nadzorni organ, kadar je soočen s pretiranimi zahtevami, z obrazloženo odločitvijo izbere med zaračunanjem razumne pristojbine glede na administrativne stroške ali zavrnitvijo ukrepanja v zvezi s temi zahtevami, pri čemer upošteva vse relevantne okoliščine ter se prepriča, da je izbrana možnost ustrezna, potrebna in sorazmerna.

Podpisi