



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
JEANA RICHARDA DE LA TOURA
od 8. rujna 2022.¹

Predmet C-132/21

BE
protiv
Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság,
uz sudjelovanje
Budapesti Elektromos Művek Zrt.

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti, Mađarska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zaštita pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka – Uredba (EU) 2016/679 – Članci 77. do 79. – Pritužba nadzornom tijelu – Pravni lijekovi – Međuodnos pravnih sredstava – Postupovna autonomija država članica”

I. Uvod

1. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 51. stavka 1., članka 52. stavka 1., članka 77. stavka 1. i članka 79. 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)².

2. Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe BE i Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósága (Nacionalno tijelo za zaštitu podataka i slobodu informiranja, Mađarska; u daljnjem tekstu: nadzorno tijelo) u vezi s odbijanjem zahtjeva osobe BE da joj se dostave dijelovi zvučnog zapisa s glavne skupštine dioničara na kojoj je sudjelovala.

3. OUZP-om se nastoji osigurati djelotvorna primjena pravila o zaštiti osobnih podataka, predviđajući sustav pravnih sredstava koji omogućuju ispitaniku da podnese pritužbu nadzornom tijelu, sudski pravni lijek protiv odluke koju je donijelo to tijelo i sudski pravni lijek protiv voditelja obrade ili izvršitelja obrade ako ta osoba smatra da su joj zbog obrade njezinih osobnih podataka protivno navedenoj uredbi prekršena njezina prava iz te uredbe.

¹ Izvorni jezik: francuski

² SL 2016., L 119, str. 1. te ispravci SL 2018., L 127, str. 2. i SL 2021., L 74, str. 35.; u daljnjem tekstu: OUZP

4. Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti, Mađarska) od Suda traži pojašnjenja o međudnosu tih pravnih sredstava i, konkretnije, o načinima sprečavanja donošenja proturječnih odluka o postojanju povrede pravâ zaštićenih OUZP-om u državi članici.

5. To je pitanje važno jer se čini da volja zakonodavca Unije da osigura djelotvornu sudsku zaštitu pravâ koja proizlaze iz OUZP-a kao i da zajamči visoku i dosljednu razinu zaštite tih pravâ nije u skladu s postojanjem proturječnih odluka u državi članici, što je izvor pravne nesigurnosti.

6. U ovom ću mišljenju predložiti Sudu da presudi da članak 78. stavak 1. OUZP-a, u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima³, treba tumačiti na način da, u slučaju da ispitanik koristi pravna sredstva predviđena člankom 77. stavkom 1. i člankom 79. stavkom 1. te uredbe, sud koji mora odlučiti o pravnom lijeku podnesenom protiv odluke nadzornog tijela nije vezan odlukom koju je donio sud pred kojim je pokrenut postupak na temelju potonje odredbe u pogledu postojanja povrede pravâ koja ta osoba ima na temelju navedene uredbe.

7. U tom kontekstu, iznijet ću razloge zbog kojih, prema mojem mišljenju, članak 77. stavak 1. i članak 79. stavak 1. OUZP-a treba tumačiti na način da se pravna sredstva koja se njima predviđaju mogu istodobno koristiti, pri čemu ni jedno od njih nema prednost na temelju te uredbe.

8. Dopunit ću taj odgovor pojašnjenjem da, u nedostatku propisa Unije o međudnosu pravnih sredstava predviđenih u člancima 77. do 79. OUZP-a, na državama članicama je da, na temelju načela postupovne autonomije i s obzirom na cilj jamstva visoke i dosljedne razine zaštite pravâ koja proizlaze iz te uredbe i prava na djelotvoran pravni lijek iz članka 47. Povelje, na nacionalnoj razini uspostave mehanizme međudnosa tih pravnih sredstava koji su nužni kako bi se spriječila mogućnost postojanja proturječnih odluka o istoj obradi osobnih podataka unutar iste države članice.

II. Pravni okvir

A. OUZP

9. Člankom 51. stavkom 1. OUZP-a određuje se:

„Svaka država članica osigurava da je jedno ili više neovisnih tijela javne vlasti odgovorno za praćenje primjene ove Uredbe kako bi se zaštitila temeljna prava i slobode pojedinaca u pogledu obrade i olakšao slobodan protok osobnih podataka unutar Unije („nadzorno tijelo”).

10. U skladu s člankom 52. stavkom 1. OUZP-a:

„Svako nadzorno tijelo djeluje potpuno neovisno pri obavljanju svojih dužnosti i izvršavanju svojih ovlasti u skladu s ovom Uredbom.”

³ U daljnjem tekstu: Povelja

11. Člankom 58. stavkom 4. OUZP-a određuje se:

„Izvršavanje ovlasti dodijeljenih nadzornom tijelu u skladu s ovim člankom podliježe odgovarajućim zaštitnim mjerama, među ostalim učinkovitom pravnom lijeku i odgovarajućem postupku utvrđenim u pravu Unije i pravu države članice u skladu s Poveljom.”

12. Članak 77. OUZP-a, naslovljen „Pravo na pritužbu nadzornom tijelu”, glasi kako slijedi:

„1. 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.

2. Nadzorno tijelo kojem je podnesena pritužba obavješćuje podnositelja pritužbe o napretku i ishodu pritužbe, među ostalim o mogućnosti sudskog pravnog lijeka na temelju članka 78.”

13. Članak 78. OUZP-a naslovljen je „Pravo na učinkoviti sudski pravni lijek protiv nadzornog tijela”. U skladu sa stavkom 1. tog članka:

„Ne dovodeći u pitanje nijedan drugi upravni ili izvansudski pravni lijek, svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na učinkoviti sudski pravni lijek protiv pravno obvezujuće odluke nekog nadzornog tijela koja se na nju odnosi.”

14. Članak 79. OUZP-a naslovljen je „Pravo na učinkoviti sudski pravni lijek protiv voditelja obrade ili izvršitelja obrade”. Stavak 1. tog članka glasi:

„Ne dovodeći u pitanje nijedan dostupan upravni ili izvansudski pravni lijek, uključujući pravo na podnošenje pritužbe nadzornom tijelu na temelju članka 77., ispitanik ima pravo na učinkoviti sudski pravni lijek ako smatra da su mu zbog obrade njegovih osobnih podataka protivno ovoj Uredbi prekršena njegova prava iz ove Uredbe.”

B. Mađarsko pravo

15. Članak 22. információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényja (Zakon CXII iz 2011. o samoodređenju u području informacija i slobodi pristupa informacijama; u daljnjem tekstu: Zakon o informacijama)⁴ od 26. srpnja 2011. propisuje:

„Ispitanik u izvršavanju svojih prava, u skladu s odredbama poglavlja IV., može:

- (a) zatražiti da [nadzorno tijelo] pokrene istragu u pogledu zakonitosti mjere koju je poduzeo voditelj obrade ako je voditelj obrade ograničio ostvarivanje prava ispitanika utvrđena u članku 14. ili odbio zahtjev ispitanika na temelju kojeg je ispitanik želio ostvariti svoja prava, i
- (b) zahtijevati da [nadzorno tijelo] provede upravni postupak koji se odnosi na zaštitu podataka ako ispitanik smatra da je tijekom obrade njegovih osobnih podataka voditelj obrade ili, ovisno o slučaju, izvršitelj obrade koji postupka kao njegov ovlaštenik ili u skladu s njegovim nalogima, povrijedio odredbe u području obrade osobnih podataka utvrđene propisima ili obvezujućim pravnim aktom Unije [...].”

⁴ Magyar Közlöny 2011. évi 88. száma.

16. Članak 23. Zakona o informacijama glasi:

„1. Ispitanik može protiv voditelja obrade ili izvršitelja obrade podnijeti sudski pravni lijek u pogledu postupaka obrade koji su obuhvaćeni područjem djelatnosti potonjeg izvršitelja obrade ako smatra da je tijekom obrade njegovih osobnih podataka voditelj obrade ili, ovisno o slučaju, izvršitelj obrade koji postupka kao njegov ovlaštenik ili u skladu s njegovim nalogima, povrijedio odredbe u području obrade osobnih podataka utvrđene propisima ili obvezujućim pravnim aktom Unije [...].

[...]

4. U sudskom postupku mogu sudjelovati i osobe koje nemaju procesnu legitimaciju. [Nadzorno tijelo] može intervenirati u postupak u potporu zahtjevima ispitanika.

5. Ako sud prihvati tužbu, on utvrđuje postojanje povrede i voditelju obrade ili izvršitelju obrade nalaže da:

- (a) prestane s nezakonitim postupkom obrade,
- (b) ponovno uspostavi zakonitost obrade podataka odnosno
- (c) da se pridržava određenog ponašanja kako bi osigurao ostvarivanje pravâ ispitanika,

i, po potrebi, istodobno odlučuje o zahtjevima za naknadu imovinske i neimovinske štete.”

III. Činjenice u glavnom postupku i prethodna pitanja

17. Nakon što je 26. travnja 2019. prisustvovala glavnoj skupštini dioničkog društva čiji je dioničar, osoba BE zatražila je od tog društva da joj dostavi zvučni zapis s te skupštine.

18. Dioničko društvo, kao voditelj obrade tih podataka, ustupilo je osobi BE samo dijelove zapisa na kojima su snimljeni njezini govori, ali ne i govori drugih sudionika.

19. Osoba BE, u želji da raspolaže sa zapisima na kojima su snimljeni odgovori sudionika na njezina pitanja postavljena na glavnoj skupštini od 26. travnja 2019., obratila se nadzornom tijelu zahtijevajući od njega da utvrdi nezakonito postupanje dioničkog društva i da mu naloži dostavu tih dijelova zapisa. Nadzorno tijelo odbilo je taj zahtjev odlukom od 29. studenoga 2019.

20. Nakon tog odbijanja osoba BE podnijela je upravnu tužbu protiv te odluke nadzornog tijela sudu koji je uputio zahtjev, na temelju članka 78. stavka 1. OUZP-a, prije svega za izmjenu, a podredno i za poništenje navedene odluke.

21. Istodobno s pokretanjem postupka pred nadzornim tijelom, osoba BE je na temelju članka 79. stavka 1. OUZP-a građanskom sudu podnijela tužbu protiv voditelja obrade.

22. Dok je postupak još uvijek bio u tijeku pred sudom koji je uputio zahtjev, Fővárosi Ítéltábla (Okružni žalbeni sud u Budimpešti, Mađarska) prihvatio je žalbu osobe BE podnesenu na temelju te odredbe utvrdivši da je voditelj obrade povrijedio pravo osobe BE na pristup svojim osobnim podacima jer joj, unatoč njezinu zahtjevu, nije stavio na raspolaganje dijelove zvučnog zapisa na

kojima su bili snimljeni odgovori na njezina pitanja⁵. Ta presuda građanskog suda drugog stupnja postala je pravomoćna.

23. U okviru svoje tužbe pred sudom koji je uputio zahtjev osoba BE zahtijeva da se u obzir uzme zaključak do kojeg je taj građanski sud došao u svojoj presudi.

24. Sud koji je uputio zahtjev dvoji o tome mogu li se iz prava Unije izvesti zaključci u pogledu odnosa između nadležnosti, s jedne strane, nadzornog tijela kojem je podnesena pritužba na temelju članka 77. stavka 1. OUZP-a i upravnog suda koji je na temelju članka 78. stavka 1. te uredbe nadležan za nadzor zakonitosti odluka koje donosi to tijelo i, s druge strane, građanskog suda koji je na temelju članka 79. stavka 1. te uredbe nadležan za odlučivanje o tužbi koju je podnijela osoba koja smatra da je došlo do povrede njezinih pravâ iz iste uredbe.

25. Naime, sud koji je uputio zahtjev ističe da istodobno korištenje pravnih sredstava predviđenih tim odredbama može dovesti do donošenja različitih odluka koje se odnose na iste činjenice.

26. Prema mišljenju tog suda takva bi situacija mogla dovesti do rizika pravne nesigurnosti. Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu napominje da, u skladu s nacionalnim postupovnim pravilima, odluka nadzornog tijela ne obvezuje građanski sud. Stoga nije isključeno da potonje tijelo može, na temelju istih činjenica, donijeti odluku suprotnu onoj nadzornog tijela.

27. Sud koji je uputio zahtjev navodi da u ovom slučaju, u skladu s nacionalnim postupovnim pravilima, uvjeti za intervenciju nadzornog tijela pred građanskim sudom nisu bili ispunjeni. Osim toga, u skladu s tim pravilima, presuda građanskog suda ne obvezuje upravni sud u okviru nadzora zakonitosti odluke nadzornog tijela koji treba provesti u skladu s člankom 78. stavkom 1. OUZP-a.

28. Budući da su nadzorno tijelo i građanski sud koji je zadnji donio odluku zauzeli suprotna stajališta o postojanju povrede pravila o zaštiti osobnih podataka, sud koji je uputio zahtjev želi doznati omogućuju li elementi koji proizlaze iz prava Unije utvrđivanje međuodnosa pravnih sredstava koja se koriste istodobno. Za usporedbu navodi pravila koja postoje u području prava tržišnog natjecanja⁶.

29. Taj sud također ističe da, za razliku od okolnosti koje su dovele do presude od 27. rujna 2017., Puškár⁷, mađarsko zakonodavstvo ne uvjetuje pokretanje sudskog postupka zahtjevom da se prethodno iscrpe raspoloživi pravni lijekovi u upravnom postupku.

30. Međutim, pravo na djelotvoran pravni lijek kao i cilj jamstva visoke razine zaštite pravâ dodijeljenih OUZP-om podrazumijevaju da se osigura dosljednost u primjeni te uredbe. Kako bi se to postiglo potrebno je utvrditi kojem pravnom sredstvu od onih koji se mogu podnijeti istodobno treba dati prednost.

⁵ Međutim, nadzorno tijelo navelo je na raspravi da je građanski sud smatrao da ne postoji dovoljna razina povrede prava na pristup koja bi opravdala dodjelu naknade štete, s obzirom na to da je osoba BE dobila zapisnik sa sastanka.

⁶ Taj sud u tom pogledu ističe da, u skladu s člankom 9. stavkom 1. Direktive 2014/104/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. studenoga 2014. o određenim pravilima kojima se uređuju postupci za naknadu štete prema nacionalnom pravu za kršenje odredaba prava tržišnog natjecanja država članica i Europske unije (SL 2014., L 349, str. 1.), države članice osiguravaju da se kršenje prava tržišnog natjecanja koje je pravomoćnom odlukom utvrdilo tijelo nadležno za tržišno natjecanje smatra nepobitno dokazanim za potrebe postupka za naknadu štete.

⁷ C-73/16, u daljnjem tekstu: presuda Puškár, EU:C:2017:725

31. U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev navodi da se slaže s nadzornim tijelom kada ono tvrdi da ovlaštenja predviđena člankom 51. stavkom 1. Uredbe 2016/679 te zadaće i ovlasti predviđeni njezinim člankom 57. stavkom 1. točkama (a) i (f) i člankom 58. stavkom 2. točkama (b) i (c) daju tom tijelu primarnu nadležnost za ispitivanje i nadzor poštovanja obveza utvrđenih tom uredbom. Stoga predlaže Sudu da prihvati tumačenje u skladu s kojim se, u slučaju da nadzorno tijelo provodi ili je provelo postupak u pogledu iste povrede, odluci tog tijela u tom predmetu i odluci upravnog suda koji nadzire zakonitost te odluke daje prednost za utvrđivanje postojanja povrede pravila predviđenih OUZP-om. Slijedom toga, utvrđenja građanskih sudova koji su postupali na temelju članka 79. OUZP-a nisu obvezujuća u postupcima koji se vode na temelju članaka 77. i 78. te uredbe.

32. Naprotiv, ako se ne prizna primarna nadležnost nadzornog tijela za utvrđivanje povrede pravâ iz OUZP-a, sud koji je uputio zahtjev mora, uzimajući u obzir načelo pravne sigurnosti, smatrati obvezujućim utvrđenja građanskog suda u pravomoćnoj presudi i ne može sâm ocijeniti zakonitost utvrđenja iz upravne odluke nadzornog tijela u pogledu postojanja takve povrede. Sud koji je uputio zahtjev smatra da bi se time nadležnost predviđena člankom 78. te uredbe lišila sadržaja.

33. S obzirom na ta razmatranja, Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li članak 77. stavak 1. i članak 79. stavak 1. [OUZP-a] tumačiti na način da je upravni pravni lijek predviđen člankom 77. instrument za ostvarivanje javnih prava, a da je sudski pravni lijek predviđen člankom 79. instrument za ostvarivanje privatnih prava? U slučaju potvrdnog odgovora, treba li na temelju toga zaključiti da je nadzorno tijelo koje odlučuje o upravnim pravnim lijekovima primarno nadležno za utvrđivanje postojanja povrede?
2. U slučaju da ispitanik, koji smatra da je obradom osobnih podataka koji se odnose na njega povrijeđen [OUZP], istodobno ostvaruje svoje pravo na podnošenje pritužbe u skladu s člankom 77. stavkom 1. navedene uredbe i svoje pravo na podnošenje sudskog pravnog lijeka u skladu s člankom 79. stavkom 1. te uredbe, treba li smatrati da je u skladu s člankom 47. [Povelje] tumačenje:
 - (a) da su nadzorno tijelo i sud obvezni neovisno ispitati postojanje povrede i stoga čak mogu doći do različitih zaključaka; ili
 - (b) prednost treba dati odluci nadzornog tijela jer se odnosi na ocjenu počinjenja povrede, uzimajući u obzir ovlasti predviđene člankom 51. stavkom 1. [OUZP-a] i ovlasti priznate člankom 58. stavkom 2. točkama (b) i (d) te uredbe?
3. Treba li neovisnost nadzornog tijela, zajamčenu člankom 51. stavkom 1. i člankom 52. stavkom 1. [OUZP-a], tumačiti na način da navedeno tijelo prilikom vođenja i rješavanja postupka pritužbe predviđenog [njezinim] člankom 77. nije vezano izrekom pravomoćne presude nadležnog suda na temelju [njezina] članka 79. tako da čak može donijeti različitu odluku u pogledu iste navodne povrede?”

34. Pisana očitovanja podnijeli su osoba BE, nadzorno tijelo, mađarska, češka, talijanska i poljska vlada te Europska komisija. Rasprava je održana 11. svibnja 2022., uz sudjelovanje nadzornog tijela, mađarske i poljske vlade te Komisije.

IV. Analiza

35. Uvodno valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda uspostavljene u članku 267. UFEU-a na Sudu da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi i da će Sud, u tom smislu, prema potrebi preoblikovati pitanja koja su mu postavljena⁸.

36. Usto, treba podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, činjenica da je sud koji je uputio zahtjev formulirao prethodno pitanje pozivajući se samo na određene odredbe prava Unije ne sprečava Sud da mu pruži sve elemente tumačenja prava Unije koji mogu biti korisni za rješavanje predmeta koji se pred njim vodi, bez obzira na to je li se nacionalni sud u tekstu svojih pitanja na njih pozvao. U tom je smislu na Sudu da iz svih podataka koje je dostavio nacionalni sud, a posebno iz obrazloženja odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, izvede one dijelove prava Unije koje je potrebno tumačiti imajući u vidu predmet spora⁹.

37. Ističem da je pred sudom koji je uputio zahtjev trenutno podnesena tužba protiv odluke nadzornog tijela kojom je odbijena pritužba osobe BE, što odgovara pravnom lijeku iz članka 78. stavka 1. OUZP-a.

38. Kako bi mogao odlučiti o toj tužbi, taj sud od Suda želi dobiti pojašnjenja o međuodnosu, s jedne strane, pritužbe podnesene nadzornom tijelu na temelju članka 77. stavka 1. te uredbe i, s druge strane, pravnih sredstava predviđenih člankom 78. stavkom 1. i člankom 79. stavkom 1. navedene uredbe.

39. Konkretno, u stadiju u kojem se nalaze nacionalni postupci, sud koji je uputio zahtjev želi doznati kojim manevarskim prostorom raspolaže u okviru nadzora zakonitosti odluke nadzornog tijela koji mora provesti na temelju članka 78. stavka 1. OUZP-a, s obzirom na činjenicu da je građanski sud pred kojim je pokrenut postupak na temelju članka 79. stavka 1. te uredbe presudio suprotno onomu što je to tijelo presudilo nakon što mu je podnesena pritužba na temelju članka 77. stavka 1. navedene uredbe.

40. Prema mojem mišljenju, u tim okolnostima treba smatrati da sud koji je uputio zahtjev svojim pitanjima u biti pita Sud treba li članak 78. stavak 1. OUZP-a tumačiti na način da je sud koji mora odlučiti o tužbi podnesenoj protiv odluke nadzornog tijela, u slučaju da ispitanik koristi pravna sredstva predviđena člankom 77. stavkom 1. i člankom 79. stavkom 1. te uredbe, vezan stajalištem suda pred kojim je na temelju potonje odredbe pokrenut postupak u pogledu postojanja povrede pravâ koja ta osoba ima na temelju navedene uredbe.

41. Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da za odgovor na to pitanje, iz perspektive suda koji je uputio zahtjev, treba utvrditi mora li taj sud u slučaju kada su pravna sredstva predviđena člankom 77. stavkom 1. i člankom 79. stavkom 1. OUZP-a korištena istodobno, uzeti u obzir, u okviru nadzora zakonitosti odluke nadzornog tijela koju mora provesti, moguću prednost koju bi prvo pravno sredstvo imalo u odnosu na drugo u pogledu utvrđenja povrede prava zaštićenih tom uredbom.

⁸ Vidjeti osobito presudu od 10. veljače 2022., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Rok zastare) (C-219/20, EU:C:2022:89, t. 33. i navedenu sudsku praksu).

⁹ Vidjeti osobito presudu od 10. veljače 2022., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Rok zastare) (C-219/20, EU:C:2022:89, t. 34. i navedenu sudsku praksu).

42. Kako bi se odgovorilo na pitanja suda koji je uputio zahtjev, valja podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, odredbu prava Unije treba tumačiti uzimajući u obzir njezin tekst, strukturu i ciljeve propisa kojeg je ona dio¹⁰.

43. Što se tiče teksta članka 77. do 79. OUZP-a, napominjem da iz njihovih prvih stavaka proizlazi, s jedne strane, da pravo na pritužbu „[n]e [dovodi] u pitanje nijedan drugi upravni ili sudski pravni lijek” i, s druge strane, da pravo podnošenja pravnog lijeka protiv odluke nadzornog tijela ili voditelja obrade „[n]e [dovodi] u pitanje nijedan drugi upravni ili izvansudski pravni lijek”.

44. Iz teksta tih odredbi dakle proizlazi da se pravna sredstva koja one propisuju mogu koristiti istodobno. Osim toga, zakonodavac Unije u navedenim odredbama nije utvrdio nikakvo pravilo o međuodnosu tih pravnih sredstava. Stoga se, prema mojem mišljenju, iz OUZP-a ne može zaključiti da jedno pravno sredstvo ima prednost nad drugima pri utvrđivanju povrede prava zaštićenih tom uredbom.

45. Točnije, iako je točno da su, kao što to konkretnije proizlazi iz članka 51. stavka 1. OUZP-a, nadzorna tijela zadužena za nadzor primjene te uredbe, osobito kako bi se zaštitila temeljna prava i slobode pojedinaca u pogledu obrade njihovih osobnih podataka, nijedna odredba te uredbe ne upućuje na to da ta tijela imaju prednost za utvrđivanje povrede tih prava u odnosu na sud.

46. Zakonodavac Unije htio je tako ispitaniku staviti na raspolaganje cjelovit sustav pravnih sredstava u kojem pravo na sudski pravni lijek i mogućnost korištenja upravnih ili izvansudskih pravnih lijekova supostoje neovisno jedno o drugome, pri čemu nijedan nije podređen u odnosu na drugoga. Te osobe tako mogu tražiti pravnu zaštitu podnošenjem, među ostalim, pritužbe nadzornom tijelu, a zatim, ako je potrebno, osporavajući odluku tog tijela pred sudom, i/ili izravnim pokretanjem sudskog postupka protiv voditelja obrade ili izvršitelja obrade. Iako nadzorno tijelo i sud ili sudovi pred kojim(a) je pokrenut postupak mogu dovesti do različitih pravnih ocjena u pogledu postojanja povrede pravila predviđenih OUZP-om, treba navesti da zakonodavac Unije nije uspostavio mehanizme kojima se može ublažiti taj rizik jer nije utvrdio oblike međuodnosa pravnih sredstava predviđenih člancima 77. do 79. te uredbe.

47. U tom pogledu iz strukture navedene uredbe proizlazi da, iako je zakonodavac Unije želio predvidjeti pravila o međuodnosu, s jedne strane, pritužbi podnesenih nadzornim tijelima koja se nalaze u različitim državama članicama i, s druge strane, pravnih lijekova podnesenih sudovima koji se nalaze u različitim državama članicama, on nije htio predvidjeti takva pravila u pogledu provedbe pravnih sredstava unutar iste države članice.

48. U tom pogledu ističem da OUZP u svojem poglavlju VII., naslovljenom „Suradnja i konzistentnost”, uspostavlja mehanizme uzajamne pomoći između nadzornih tijela različitih država članica s ciljem osiguravanja dosljednosti odluka koje su donijela ta tijela. Usto, članak 81. te uredbe, naslovljen „Suspendacija postupka”, u stavku 2. predviđa da „[a]ko je postupak u vezi s istim predmetom u smislu procesuiranja od istog voditelja obrade ili izvršitelja obrade u tijeku na sudu u drugoj državi članici, svi nadležni sudovi osim suda pred kojim je prvo pokrenut postupak mogu suspendirati svoj postupak”. Nadalje, na temelju članka 81. stavka 3. navedene uredbe, „[a]ko se vodi prvostupanjski postupak, svi sudovi osim suda pred kojim je prvo pokrenut

¹⁰ Vidjeti osobito presudu od 28. travnja 2022., Meta Platforms Ireland (C-319/20, EU:C:2022:322, t. 62.).

postupak mogu također na zahtjev jedne od stranaka odbiti nadležnost, ako je sud pred kojim je prvo pokrenut postupak nadležan za odlučivanje u predmetnom postupku i ako njegovo pravo dopušta spajanje predmeta”.

49. Napominjem da takva mogućnost prekida postupka ili ustupa predmeta nije predviđena kada su pritužba nadzornom tijelu i sudski pravni lijek podneseni o istoj obradi osobnih podataka u istoj državi članici.

50. Iz tih elemenata proizlazi da, u okviru nadzora zakonitosti odluke nadzornog tijela koji nacionalni sud mora provesti u skladu s člankom 78. stavkom 1. OUZP-a, taj sud nije dužan, na temelju te uredbe, ni priznati primarnu nadležnost tog tijela ili suda pred kojim se vodi postupak na temelju članka 79. stavka 1. navedene uredbe ni dati prednost ocjeni tog tijela ili tog suda u pogledu postojanja povrede prava koja proizlaze iz iste uredbe.

51. Prema mojem mišljenju, suprotno bi rješenje bilo protivno pravu na djelotvoran pravni lijek koje mora imati osoba koja osporava odluku nadzornog tijela.

52. Naime, iz teksta članka 78. stavka 1. OUZP-a proizlazi da na temelju te odredbe svaka fizička ili pravna osoba ima „pravo na učinkoviti pravni lijek protiv pravno obvezujuće odluke nekog nadzornog tijela koja se na nju odnosi”. Ta odredba odražava članak 58. stavak 4. te uredbe, iz kojeg proizlazi da izvršavanje ovlasti dodijeljenih nadzornom tijelu podliježe zaštitnim mjerama kao što je pravo na učinkoviti pravni lijek¹¹. Kao što je Sud već presudio, članak 47. Povelje nalazi svoj izričaj, među ostalim, u području zaštite osobnih podataka, u mogućnosti predviđenoj člankom 78. stavkom 1. OUZP-a da svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na podnošenje djelotvornog pravog lijeka protiv pravno obvezujuće odluke nadzornog tijela koja se na nju odnosi¹².

53. To pravo na djelotvoran pravni lijek podrazumijeva da sud kojem je podnesena tužba protiv odluke nadzornog tijela na temelju članka 78. stavka 1. OUZP-a mora, kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 143. te uredbe, „imati punu nadležnost koja bi trebala obuhvaćati nadležnost za ispitivanje svih činjeničnih i pravnih pitanja bitnih za konkretni spor”. Prema mojem mišljenju, posljedica toga je da taj sud mora moći slobodno ocijeniti zakonitost odluke koja podliježe njegovu nadzoru i u tu svrhu ne smije biti vezan ocjenom suda pred kojim se na temelju članka 79. stavka 1. OUZP-a vodi postupak u pogledu postojanja povrede pravila predviđenih tom uredbom.

54. Stoga, iako sud pred kojim je na temelju članka 78. stavka 1. OUZP-a pokrenut postupak za nadzor zakonitosti odluke koju je donijelo nadzorno tijelo mora uživati potpunu slobodu ocjene kako bi utvrdio postoji li povreda pravila iz te uredbe, razlog tomu, prema mojem mišljenju, nije navodna prednost koju ima nadzorno tijelo, a zatim, ovisno o slučaju, taj sud da bi došao do tog utvrđenja, nego prije pravo na djelotvoran pravni lijek iz članka 47. Povelje prema kojem navedeni sud može slobodno i potpuno neovisno preispitivati zakonitost odluke koju je donijelo to tijelo.

¹¹ Vidjeti također uvodnu izjavu 141. navedene uredbe koja predviđa da „[s]vaki bi ispitanik trebao imati pravo podnijeti pritužbu jednom nadzornom tijelu, posebno u državi članici u kojoj ima uobičajeno boravište, i imati pravo na učinkoviti pravni lijek u skladu s člankom 47. Povelje ako ispitanik smatra da su prekršena njegova prava iz ove Uredbe ili ako nadzorno tijelo ne postupi po pritužbi, djelomično ili u potpunosti odbaci ili odbije pritužbu ili ne djeluje kada je takvo djelovanje nužno radi zaštite prava ispitanika”.

¹² Vidjeti u tom smislu presudu od 15. lipnja 2021., Facebook Ireland i dr. (C-645/19, EU:C:2021:483, t. 69.).

55. Kad je riječ o ciljevima OUZP-a, ističem da je izbor zakonodavca Unije da ispitanicima prepusti mogućnost istodobnog korištenja pravnih sredstava koja su predviđena člancima 77. do 79. te uredbe dio njezina cilja kojim se nastoji osigurati visoka razina zaštite prava koja iz nje proizlaze.

56. U tom pogledu, kao što to proizlazi iz članka 1. stavka 2. OUZP-a, u vezi s njezinim uvodnim izjavama 10., 11. i 13., tom se uredbom institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije kao i nadležnim tijelima država članica nalaže da osiguraju visoku razinu zaštite prava zajamčenih člankom 16. UFEU-a i člankom 8. Povelje¹³.

57. Međutim, valja pojasniti da, kao što to pokazuje ovaj predmet, mogućnost podnošenja usporednih pravnih sredstava o istoj obradi osobnih podataka koju omogućuje OUZP može imati nedostataka, poput pravne nesigurnosti do koje može doći zbog pojave proturječnih odluka u državi članici. No, kao što sam to već naveo, iako je zakonodavac Unije u toj uredbi uzeo u obzir opasnost od proturječnih odluka između nadzornih tijela ili sudova različitih država članica, to nije slučaj kada se takve odluke donose u istoj državi članici.

58. U tim okolnostima, na svakoj je državi članici da uspostavi postupovne mehanizme za sprečavanje, koliko je to moguće, donošenja proturječnih odluka o istoj obradi osobnih podataka.

59. U tom pogledu podsjećam na to da, u nedostatku pravila u pravu Unije koja se odnose na to područje, na nacionalnom je pravnom poretку svake države članice da, u skladu s načelom postupovne autonomije, uredi postupovna pravila za pravne lijekove predviđene u člancima 77. do 79. OUZP-a, pod uvjetom da, u situacijama na koje se primjenjuje pravo Unije, ta pravila ne budu manje povoljna od onih koja uređuju slične situacije na koje se primjenjuje nacionalno pravo (načelo ekvivalentnosti) i da u praksi ne onemogućuju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje prava koja dodjeljuje pravo Unije (načelo djelotvornosti)¹⁴.

60. U tom kontekstu i prema ustaljenoj sudskoj praksi, na sudovima država članica je da u skladu s načelom lojalne suradnje, koje je predviđeno člankom 4. stavkom 3. UEU-a, osiguraju sudsku zaštitu prava koja pojedinci imaju na temelju prava Unije, pri čemu članak 19. stavak 1. UEU-a usto državama članicama nalaže da osiguraju pravne lijekove dostatne za osiguranje djelotvorne sudske zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije¹⁵.

61. Slijedom toga, pri utvrđivanju postupovnih pravila za pravna sredstva čiji je cilj osigurati zaštitu prava dodijeljenih OUZP-om, države članice moraju osigurati poštovanje prava na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje sadržano u članku 47. Povelje, koje predstavlja potvrdu načela djelotvorne sudske zaštite¹⁶.

62. Značajke sudskih pravnih lijekova koji su predviđeni tom uredbom moraju se stoga odrediti u skladu s člankom 47. Povelje.

63. Prema mojem mišljenju, djelotvorna sudska zaštita ne sastoji se samo od toga da se ispitanicima stave na raspolaganje pravna sredstva potrebna za zaštitu prava koja imaju na temelju OUZP-a. U slučaju supostojanja više pravnih sredstava koja se mogu koristiti istodobno, također je potrebno zajamčiti pravnu sigurnost dobivene sudske zaštite. Budući da se proturječnim

¹³ Vidjeti osobito presudu od 15. lipnja 2021., Facebook Ireland i dr. (C-645/19, EU:C:2021:483, t. 45.).

¹⁴ Vidjeti osobito presudu od 2. lipnja 2022., Skeyes (C-353/20, EU:C:2022:423, t. 52. i navedenu sudsku praksu).

¹⁵ Vidjeti osobito presudu Puškár (t. 57. i navedenu sudsku praksu).

¹⁶ Vidjeti po analogiji presudu Puškár (t. 59. i navedenu sudsku praksu).

odlukama o postojanju povrede pravila predviđenih tom uredbom ne može osigurati djelotvorna sudska zaštita ispitanika, važno je da države članice uspostave potrebne mjere kako bi se spriječilo donošenje takvih proturječnih odluka.

64. Ako države članice nisu uspostavile postupovne mehanizme za utvrđivanje međuodnosa različitih pravnih sredstava, ciljevi OUZP-a, koji se sastoje od toga da se ispitanicima osigura djelotvorna sudska zaštita kao i visoka i postojana razina zaštite pravâ dodijeljenih tom uredbom, možda neće biti u potpunosti postignuti.

65. U tom pogledu, iz uvodne izjave 10. OUZP-a proizlazi da je njezin cilj, među ostalim, osigurati dosljednu i ujednačenu primjenu pravila o zaštiti temeljnih prava i sloboda pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u cijeloj Uniji i ukloniti prepreke protoku osobnih podataka u Uniji¹⁷.

66. Međutim, taj zahtjev za dosljednu i ujednačenu primjenu pravila propisanih OUZP-om mogao bi biti ugrožen ako bi razlike u razini zaštite između država članica, koje se tom uredbom nastoje ukloniti, nastavile postojati unutar iste države članice. Navedeni zahtjev stoga treba razumjeti ne samo na međudržavnoj razini, nego i u pogledu odluka donesenih u svakoj državi članici.

67. Slijedom toga, svaka država članica mora osigurati da postojanje pravnih sredstava koja ispitanici mogu istodobno koristiti ne dovodi u pitanje djelotvornost zaštite pravâ koja su im dodijeljena OUZP-om. Na državama članicama je da odaberu koji im se postupovni mehanizmi čine najprikladnijima za omogućavanje utvrđivanja međuodnosa pravnih sredstava predviđenih u člancima 77. do 79. te uredbe.

68. Primjerice, države članice mogu predvidjeti da ispitanici prije pokretanja sudskog postupka moraju iscrpiti pravne lijekove u upravnom postupku¹⁸.

69. Države članice također bi mogle predvidjeti mogućnost ili obvezu suda kojem je podnesen pravni lijek na temelju članka 79. stavka 1. OUZP-a da, za vrijeme dok je postupak povodom pritužbe na temelju članka 77. stavka 1. te uredbe u tijeku odnosno dok je u tijeku sudski postupak na temelju članka 78. stavka 1. navedene uredbe, prekine postupak koji se pred njim vodi i zastane s postupkom dok se ne donese odluka u jednom od tih postupaka.

70. Ističem da je Sud već presudio da pravo na pristup sudu nije apsolutno pravo i da stoga može sadržavati proporcionalna ograničenja, kojima se ostvaruje legitimni cilj i koja ne ugrožavaju samu bit tog prava¹⁹. Prekid postupka u tom pogledu može biti rješenje kako bi se izbjeglo donošenje proturječnih odluka koje mogu ugroziti pravnu sigurnost²⁰.

¹⁷ Vidjeti osobito presude od 15. lipnja 2021., Facebook Ireland i dr. (C-645/19, EU:C:2021:483, t. 64.), od 22. lipnja 2021., Latvijas Republikas Saeima (Kazneni bodovi) (C-439/19, EU:C:2021:504, t. 83.) i od 28. travnja 2022., Meta Platforms Ireland (C-319/20, EU:C:2022:322, t. 52.). Zahtjev dosljednosti među razinama zaštite pravâ dodijeljenih OUZP-om izražen je u drugim uvodnim izjavama te uredbe, kao što su uvodne izjave 7., 9., 13., 123., 129., 133. i 135. Vidjeti također, o vezi između visoke i dosljedne razine zaštite prava dodijeljenih OUZP-om, mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Facebook Ireland i dr. (C-645/19, EU:C:2021:5, t. 95. do 97.).

¹⁸ Vidjeti presudu Puškár u kojoj je Sud presudio da je „svrha obveze da se iscrpe raspoloživi pravni lijekovi u upravnom postupku ta da se sudovi rasterete od sporova koji se mogu riješiti izravno pred dotičnim upravnim tijelom kao i da se poveća učinkovitost sudskih postupaka u sporovima u kojima je pokrenut sudski postupak unatoč činjenici da je upravna pritužba već podnesena. Stoga se navedenom obvezom ostvaruju legitimni ciljevi u općem interesu” (t. 67.).

¹⁹ Vidjeti u tom pogledu, u području poreza na dodanu vrijednost (PDV), presudu od 24. veljače 2022., SC Cridar Cons (C-582/20, EU:C:2022:114, t. 50. i navedenu sudsku praksu).

²⁰ Vidjeti u tom pogledu, u području PDV-a, presudu od 24. veljače 2022., SC Cridar Cons (C-582/20, EU:C:2022:114, t. 38.).

V. Zaključak

71. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti, Mađarska) odgovori na sljedeći način:

1. Članak 78. stavak 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) u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima,

treba tumačiti na način da:

u slučaju da ispitanik koristi pravna sredstva iz članka 77. stavka 1. i članka 79. stavka 1. te uredbe, sud koji mora odlučiti o pravnom sredstvu podnesenom protiv odluke nadzornog tijela nije vezan odlukom koju je donio sud pred kojim je pokrenut postupak na temelju te potonje odredbe u pogledu postojanja povrede pravâ koja ta osoba ima na temelju navedene uredbe.

2. Članak 77. stavak 1. i članak 79. stavak 1. Uredbe 2016/679

treba tumačiti na način da:

pravna sredstva koja se njima predviđaju mogu se istodobno koristiti, pri čemu ni jedno od njih nema prednost na temelju te uredbe.

3. U nedostatku propisa Unije o međuodnosu pravnih sredstava predviđenih u člancima 77. do 79. Uredbe 2016/679, na državama članicama je da, na temelju načela postupovne autonomije i s obzirom na cilj jamstva visoke i dosljedne razine zaštite pravâ koja proizlaze iz te uredbe i prava na djelotvoran pravni lijek, iz članka 47. Povelje o temeljnim pravima, na nacionalnoj razini uspostave mehanizme utvrđivanja međuodnosa tih pravnih sredstava koji su nužni kako bi se spriječilo da proturječne odluke o istoj obradi osobnih podataka postoje unutar iste države članice.