

Věc C-200/23

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

28. března 2023

Předkládající soud:

Varchoven administrativen sad (Bulharsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

21. března 2023

Navrhovatelka v řízení o kasačním opravném prostředku:

Agencija po vpisvanijata

Odpůrkyně v řízení o kasačním opravném prostředku:

OL

Předmět původního řízení

Původní řízení bylo zahájeno na základě kasačního opravného prostředku, který podala Agencija po vpisvanijata (Agentura pro provádění zápisů do veřejných rejstříků, dále jen „Agentura“) proti rozsudku Administrativen sad Dobrič (Správní soud v Dobriči), jímž bylo rozhodnuto o neplatnosti dopisu Izpalnitelen direktor (výkonný ředitel) Agentury, a byla jí uložena povinnost zaplatit OL náhradu ve výši 500 Leva (BGN) za nehmotnou újmu, kterou utrpěla v podobě negativních emocí a prožitků v důsledku tohoto dopisu, jímž bylo porušeno její právo na výmaz podle čl. 17 odst. 1 nařízení 2016/679.

Předmět a právní základ předběžné otázky

Výklad unijního práva; článek 267 SFEU

Předběžné otázky

- 1) Je možné vykládat čl. 4 odst. 2 směrnice 2009/101/ES v tom smyslu, že stanoví povinnost členského státu povolit zveřejnění společenské smlouvy, která musí být podle článku 119 targovskij zakon (obchodní zákoník) vložena do rejstříku, pokud kromě jmen společníků, na které se vztahuje povinnost zveřejnění stanovená v čl. 2 odst. 2 zakona za targovskija registar i registara na juridičeskite lica s nestopanska cel (zákon o obchodním rejstříku a rejstříku neziskových právnických osob), obsahuje i další osobní údaje? Při odpovědi na tuto otázku je nezbytné vzít v úvahu, že Agentura pro zápisy do veřejných rejstříků je institucí veřejného sektoru, vůči níž se lze podle ustálené judikatury Soudního dvora dovolávat těch ustanovení směrnice, která vyvolávají přímý účinek (rozsudek ze dne 7. září 2006, Vassallo, C-180/04, ECLI:EU:C:2006:518, bod 26 a citovaná judikatura).
- 2) Lze mít v případě kladné odpovědi na první otázku za to, že za okolností, které vedly ke sporu v původním řízení, je zpracování osobních údajů Agenturou pro zápisy do veřejných rejstříků ve smyslu čl. 6 odst. 1 písm. e) nařízení 2016/679 nezbytné pro splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci, kterým je pověřen správce?
- 3) V případě kladné odpovědi na první dvě otázky, lze takové vnitrostátní ustanovení, jako je ustanovení čl. 13 odst. 9 zakona za targovskija registar i registara na juridičeskite lica s nestopanska cel (zákon o obchodním rejstříku a rejstříku neziskových právnických osob), podle kterého je v případě, že žádost nebo dokumenty k této žádosti obsahují osobní údaje nepožadované zákonem, nezbytné vycházet z toho, že osoby, které je poskytly, souhlasí se zpracováním těchto údajů Agenturou a s poskytnutím veřejného přístupu k nim, bez ohledu na body 32, 40, 42, 43 a 50 odůvodnění nařízení 2016/679, považovat za přípustné jako vyjasnění ohledně možnosti „dobrovolného zveřejnění“ ve smyslu čl. 4 odst. 2 směrnice 2009/101/ES i osobních údajů?
- 4) Jsou za účelem provedení povinnosti stanovené v čl. 3 odst. 7 směrnice 2009/101/ES, podle kterého musí členské státy přijmout nezbytná opatření k zabránění jakéhokoli nesouladu mezi obsahem informací zveřejněných v souladu s odstavcem 5 a obsahem rejstříku nebo spisu, a za účelem přihlídnutí k zájmu třetích osob seznámit se se základními listinami společnosti a s některými údaji, které se jich týkají a jsou uvedeny ve třetím bodu odůvodnění této směrnice, přípustné takové vnitrostátní právní předpisy, které stanoví procesní režim (formuláře žádosti, poskytnutí kopií dokumentů se zamaskovanými osobními údaji) pro výkon práva fyzické osoby podle článku 17 nařízení 2016/679 požadovat od správce, aby dotčené osobní údaje byly bez zbytečného odkladu vymazány, pokud jsou osobní údaje, jejichž výmaz je požadován, součástí zveřejněných dokumentů poskytnutých správci na základě podobného procesního pravidla jinou osobou, která tímto jednáním určila rovněž účel zpracování, které provádí?

- 5) Jedná Agentura pro zápisy do veřejných rejstříků v situaci, která je základem sporu v původním řízení, pouze jako správce ve vztahu k osobním údajům, nebo je i jejich příjemcem, pokud účely jejich zpracování byly jiným správcem určeny jako součást dokumentů předložených ke zveřejnění?
- 6) Představuje vlastnoruční podpis fyzické osoby informaci o identifikované fyzické osobě, nebo je zahrnut pod pojem „osobní údaj“ ve smyslu čl. 4 odst. 1 nařízení 2016/679?
- 7) Musí být pojem „nehmotná újma“ podle čl. 82 odst. 1 nařízení 2016/679 vykládán v tom smyslu, že jejím předpokladem je citelná újma a objektivně pochopitelný zásah do osobních zájmů, nebo k tomu postačuje pouhá krátkodobá ztráta svrchovanosti subjektu nad svými údaji z důvodu zveřejnění osobních údajů v obchodním rejstříku, která neměla pro subjekt údajů žádné citelné, příp. škodlivé následky?
- 8) Lze stanovisko č. 01–116(20)/01.02.2021, jež vnitrostátní dozorový úřad, kterým je Komisija za zaščita na ličnite danni (Komise na ochranu osobních údajů), vydal podle čl. 58 odst. 3 písm. b) nařízení 2016/679 a podle něhož nemá Agentura pro zápisy do veřejných rejstříků právní možnost nebo oprávnění omezit z úřední povinnosti nebo na žádost subjektu údajů zpracování již zveřejněných údajů, považovat přípustně za důkaz ve smyslu čl. 82 odst. 3 nařízení 2016/679, že Agentura pro zápisy do veřejných rejstříků nenese v žádném ohledu odpovědnost za skutečnost, v jejímž důsledku nastala u fyzické osoby újma?

Uvedená ustanovení unijního práva a judikatura

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů, dále jen „GDPR“): body 4, 32, 40, 42, 43, 50 a 65 odůvodnění, jakož i články 2, 4, 6, 17, 58 a 82

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/101/ES ze dne 16. září 2009 o koordinaci ochranných opatření, která jsou na ochranu zájmů společníků a třetích osob vyžadována v členských státech od společností ve smyslu čl. 48 druhého pododstavce Smlouvy, za účelem dosažení rovnocennosti těchto opatření: body 3 a 4 odůvodnění, čl. 2 písm. a), článek 3 a čl. 4 odst. 2

Uvedená ustanovení vnitrostátního práva

Targovski zakon (obchodní zákoník, dále jen „TZ“): čl. 115 bod 3 a článek 119

Zakon za targovskija registar i registara na juridičeskite lica s nestopanska cel (zákon o obchodním rejstříku a rejstříku neziskových právnických osob, dále jen „ZTRRYULNTS“): články 2, 3, 6 a 11

Naredba № 1 ot 14 fevruari 2007 г. za vodene, sachranjavane i dostap do targovskija registar i do registara na juridičeskite lica s nestopanska cel (nařízení č. 1 ze dne 14. února 2007 o vedení, archivaci a přístupu k obchodnímu rejstříku a k rejstříku neziskových právnických osob): článek 6

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 OL je společnicí společnosti „Praven Štit Konsulting“ OOD, která byla dne 14. ledna 2021 zapsána do obchodního rejstříku vedeného Agenturou. S návrhem na zápis byla předložena společenská smlouva ze dne 30. prosince 2020 podepsaná společníky, která obsahovala tři jména OL, její identifikační číslo, číslo jejího občanského průkazu včetně data a místa jeho vystavení a její adresu. Smlouva byla do rejstříku vložena a zveřejněna v podobě, v jaké byla předložena.
- 2 Dne 8. července 2021 OL požádala Agenturu o výmaz svých osobních údajů ve společenské smlouvě a prohlásila, že v rozsahu, v němž se zpracování údajů zakládá na jejím souhlasu, tento souhlas odvolává.
- 3 Na nečinnost Agentury ve vztahu k této žádosti byla podána žaloba a Administrativen sad Dobrič (Správní soud v Dobriči) pravomocným rozsudkem zrušil implicitní odmítnutí výmazu osobních údajů OL Agenturou a vrátil jí věc k novému rozhodnutí.
- 4 Tomuto rozsudku (a dalšímu rozsudku Administrativen sad Chaskovo [Správní soud v Chaskovu] podobného obsahu, ovšem ve vztahu k jinému společníkovi, RS) bylo vyhověno dopisem č. 66–00–758/26.01.2022, v němž bylo uvedeno, že žádosti o výmaz osobních údajů je možné vyhovět po předložení ověřené kopie společenské smlouvy společnosti „Praven Štit Konsulting“ OOD, ve které budou osobní údaje společníků, vyjma zákonem stanovených údajů, zamaskovány.
- 5 Dne 31. ledna 2022 podala OL přímo k Administrativen sad Dobrič (Správní soud v Dobriči) žalobu proti dopisu Agentury č. 66–00–758/26.01.2022, jakož i žalobu na náhradu škody ve výši 2000 Leva (BGN) z důvodu nehmotné újmy, jež jí byla způsobena tímto dopisem porušujícím její práva stanovená nařízením 2016/679.
- 6 Agentura, aniž obdržela kopii společenské smlouvy se zamaskovanými osobními údaji společníků, vymazala dne 1. února 2022 z úřední povinnosti identifikační číslo, číslo občanského průkazu včetně jeho data a místa vystavení a adresu OL. Tři jména OL a její podpis nebyly vymazány.
- 7 Rozsudkem, který je nyní napaden opravným prostředkem u předkládajícího soudu, rozhodl Administrativen sad Dobrič (Správní soud v Dobriči) o neplatnosti napadeného dopisu výkonného ředitele Agentury a uložil jí povinnost zaplatit OL

náhradu újmy ve výši 500 BGN plus zákonné úroky z hlavní pohledávky od 26. ledna 2022 až do jejího úplného zaplacení. Náhrada byla přisouzena za nehmotnou újmu v podobě negativních emocí a prožitků způsobených dopisem, který porušoval právo OL na výmaz podle čl. 17 odst. 1 GDPR a vedl k protiprávnímu zpracování osobních údajů OL uvedených ve společenské smlouvě, která byla zveřejněna v obchodním rejstříku.

- 8 Administrativen sad Dobrič (Správní soud v Dobriči) rozhodl, že dopis ze dne 26. ledna 2022 je v rozporu s pravomocným rozsudkem a i nadále proto dochází k protiprávnímu zpracování osobních údajů fyzické osoby, protože jsou porušována její práva stanovená v článku 17 GDPR a čl. 2 odst. 2 ZTRRYULNTS. K odůvodnění odpovědnosti podle článku 82 GDPR a při stanovení výše náhrady újmy vzal administrativen sad (správní soud) v úvahu skutečnost, že dopis, jímž podle jeho zjištění došlo k porušení práva, byl datován 26. ledna 2022 a že Agentura vymazala identifikační číslo, číslo občanského průkazu včetně data a místa jeho vystavení a adresu OL dne 1. února 2022, zatímco podpis vymazán nebyl. Soud považoval za prokázané, že OL během této doby utrpěla negativní psychické a emocionální prožitky, a to strach a obavy z možného zneužití, bezmoc a zklamání z nemožnosti ochránit své osobní údaje, a že tyto prožitky mají bezprostřední příčinnou souvislost s dopisem ze dne 26. ledna 2022, jímž navzdory požadovanému výmazu, chybějícímu souhlasu OL s pokračujícím zpracováním a pravomocnému rozsudku nebyly podniknuty žádné kroky k neprodlenému výmazu osobních údajů.
- 9 Agentura napadá rozsudek u předkládajícího soudu v části, v níž je rozhodnuto o neplatnosti dopisu a přiznání náhrady újmy. Kasační opravný prostředek je odůvodněn tím, že dopis není individuálním správním aktem, nýbrž má povahu informace o postupu stanoveného pro požadovaný výmaz osobních údajů. Agentura výslovně uvádí, že není pouze správcem zpracovávajícím osobní údaje, ale je i příjemcem těchto údajů předkládaných žadateli v řízení o zápisu do rejstříku, a že předložení společenské smlouvy se zamaskovanými údaji by umožnilo zpracování osobních údajů fyzických osob s možností omezení přístupu k části těchto údajů. Na podporu tohoto postoje se Agentura odvolává na stanovisko č. NMD-61-116(20)/2021 Komisija za zaštita na ličnite danni (Komise na ochranu osobních údajů) ze dne 1. února 2021, které bylo vydáno Agentuře při výkonu pravomocí vnitrostátního dozorového úřadu podle čl. 58 odst. 3 písm. b) GDPR.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 10 Agentura tvrdí, že se nedopustila protiprávního jednání, jelikož s původním návrhem na zápis obchodní společnosti ze dne 10. ledna 2021 nebyla předložena společenská smlouva se zamaskovanými osobními údaji, takže následně bylo navrhovateli dne 12. ledna 2021 sděleno, že má předložit kopii společenské smlouvy, v níž budou zamaskovány ty osobní údaje, na které se nevztahuje povinnost zveřejnění. Tyto pokyny nebyly splněny, proto byl proveden zápis

a společenská smlouva zveřejněna v té podobě, ve které byla předložena (tedy s nezamaskovanými osobními údaji). Agentura tvrdí, že nemá možnost změnit údaje poskytnuté pro účely zápisu do rejstříku a zveřejnění a že nepředložení společenské smlouvy se zamaskovanými osobními údaji není důvodem k odmítnutí zápisu obchodní společnosti do rejstříku. Má za to, že dopis ze dne 26. ledna 2022 pouze informuje o zákonem stanoveném postupu, kterým jsou vymazány již zveřejněné osobní údaje.

- 11 Agentura nepovažuje újmu způsobenou dopisem ze dne 26. ledna 2022, popsanou jako „pocit bezmoci a zklamání“ z nemožnosti ochránit osobní údaje, za prokázanou; pokud by OL skutečně byla zneklidněna skutečností, že jsou její údaje veřejně přístupné, měla možnost předložit Agentuře kopii společenské smlouvy se zamaskovanými osobními údaji ke zveřejnění, aby zabránila jeho pokračování, místo aby zvolila zdlouhavou cestu soudní ochrany.
- 12 Kromě toho Agentura popírá příčinnou souvislost mezi dopisem ze dne 26. ledna 2022 a emocionálními prožitky OL.
- 13 OL zpochybňuje celou argumentaci Agentury a má za to, že Agentura je správcem zpracovávajícím osobní údaje a že není přípustné, aby jinému ukládala povinnosti, které jí přísluší ve vztahu k výmazu osobních údajů fyzických osob. Odvolává se na judikaturu, podle níž je stanovisko vnitrostátního dozorového úřadu na ochranu osobních údajů v rozporu s nařízením 2016/679 a podrobně odůvodňuje svůj názor, že zpracování osobních údajů Agenturou je v rozporu s unijním právem; v tomto ohledu již bylo učiněno sdělení Evropské komisi, č. CHAP(2022)0864/18.02.2022, a Ministar na pravosadieto (ministr spravedlnosti), č. 014-00-118/18.05.2022.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 14 Kromě výše uvedeného rozsudku Administrativen sad Chaskovo (Správní soud v Chaskovu), který se týká RS, druhého společníka společnosti „Praven Štit Konsulting“ OOD jako účastníka řízení, existuje mnoho dalších soudních rozhodnutí, které se zabývají právem podle čl. 17 odst. 1 GDPR v podobných skutkových situacích. Rozsudek č. 167/04.05.2022 Administrativen sad Dobrič (Správní soud v Dobriči) byl zrušen rozsudkem č. 789/25.01.2023 Varchoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud) v části, v níž Agentuře ukládal povinnost zaplatit fyzické osobě náhradu ve výši 500 BGN za nehmotnou újmu v podobě negativních emocí a prožitků způsobených dopisem výkonného ředitele Agentury, jehož obsah je totožný s dopisem ze dne 26. ledna 2022. Varchoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud) rozhodl, že po výmazu osobních údajů fyzické osoby ve společenské smlouvě z moci úřední a ukončení sporu v této části není přípustné rozhodovat o samostatné žalobě na náhradu škody z důvodu odmítnutí výmazu údajů.
- 15 Tomuto rozsudku a původnímu řízení předcházely velký počet dalších sporů, k nimž došlo na základě žádostí o výmaz svých osobních údajů zveřejněných ve

veřejných rejstřících vedených Agenturou, které u ní podaly fyzické osoby. V závislosti na konkrétně formulovaných stížnostech a procesních krocích před soudy prvního stupně, resp. v závislosti na vydaných rozsudcích se vyvinula judikatura Varchoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud) rozhodujícího v posledním stupni, kterou lze rozdělit do tří skupin rozsudků.

- 16 V první skupině se má za to, že soudu je předkládána žaloba proti dopisu abstraktního obsahu a informační povahy, o němž je tvrzeno, že se jedná o individuální správní akt výkonného ředitele Agentury, dopis však vlastnosti takového [správního] aktu, který lze napadnout tímto postupem, nevykazuje a řízení zahájená takovými žalobami jsou tudíž nepřipustná.
- 17 Druhá skupina zahrnuje rozsudky soudů o žalobách, které jsou namířeny proti odmítnutí Agentury vymazat osobní údaje, žaloby tedy byly přijaty k posouzení, případy ale byly z procesních důvodů vráceny Agentuře k novému rozhodnutí. Podle některých právních závěrů v této skupině je zpracování osobních údajů protiprávní, protože čl. 13 odst. 9 ZTRRYULNTS stanoví domněnku souhlasu a to je v rozporu s GDPR.
- 18 Třetí skupina rozhodnutí ruší rozsudky soudů prvního stupně rovněž z procesních důvodů a věci vrací k novému rozhodnutí s poučením týkajícím se použití práva.
- 19 Předkládající senát má za to, že navzdory skutečnosti, že formálně neexistuje protichůdná judikatura soudu, který o sporech týkajících se použití nařízení 2016/679 rozhoduje v posledním stupni, neexistuje mezi účastníky řízení a soudy v Bulharsku její jednotné chápání. V odůvodnění rozsudků je z velké části zastáván závěr, že Komisija za zaštita na ličnite danni (Komise na ochranu osobních údajů) vydala nesprávné stanovisko, v němž chybně vyložila pravomoci Agentury ohledně jí předkládaných žádostí o výmaz osobních údajů. Takovýto protichůdný výklad ustanovení GDPR ve stanovisku vnitrostátního dozorového úřadu a v rozsudcích, které jsou závazné pouze pro účastníky příslušného řízení, svědčí o obtížích při nalezení skutečného obsahu platného unijního práva. Riziku nesprávného výkladu dotčených ustanovení ve velkém počtu věcí projednávaných soudy různých stupňů je možné se vyhnout pouze předložením žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru Evropské unie, který obsah použitelného práva závazně vyjasní.
- 20 Judikatura Soudního dvora Evropské unie, která je předkládajícímu soudu známa, a to rozsudky ze dne 9. března 2017, Manni (C-319/15, EU:C:2017:197), ze dne 7. května 2007, Rijkeboer (C-553/07, EU:C:2009:293), a ze dne 24. září 2019, GC a další (C-136/17, EU:C:2019:773), neposkytuje odpověď na otázky, které jsou relevantní pro správné rozhodnutí o právní otázce projednávané v kasační stížnosti Agentury. Je možné, že výraz „nemajetková újma“ ve smyslu čl. 82 odst. 1 nařízení 2016/679 bude podrobněji vyjasněn v případném rozsudku Soudního dvora Evropské unie ve věci C-456/22, který bude vydán k žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Landgericht Ravensburg (Zemský soud v Ravensburgu, Německo) a došlé dne 8. července 2022, a toto vyjasnění může

být užitečné pro projednávanou věc, avšak s ohledem na zvláštnosti původního řízení nelze vyloučit, že očekávaná odpověď Soudního dvora Evropské unie nebude pro rozhodnutí v původním řízení postačující. Generální advokátka T. Āapeta ve svém stanovisku ze dne 6. října 2022 ve věci Norra Stockholm Bygg (C-268/21, EU:C:2022:755, body 18, 19 a 22) vychází z toho, že správce údajů určuje účely a prostředky jejich zpracování, a zvažuje možnost, že osoba má ve vztahu ke stejným osobním údajům různé role: jako správce, jako příjemce nebo obojí v závislosti na účelu zpracování. Rozsudek Soudního dvora v této věci (rozsudek ze dne 2. března 2023, Norra Stockholm Bygg, C-268/21, EU:C:2023:145) o této části stanoviska nepojednává, postoj Soudního dvora k položeným otázkám proto není zjevný, nicméně v projednávané věci by měl podstatný význam. Účinky, které má GDPR na všechny oblasti práva ohledně začlenění práva na ochranu osobních údajů fyzických osob, které stanoví, do stávajícího práva, které zaručuje veřejnou povahu a přístup k určitým činnostem, včetně obchodu, vyžaduje nanejvýš pečlivý výklad každého jeho ustanovení, který bude jednoznačný a pro všechny vnitrostátní orgány, které jej používají, závazný.

- 21 Rozhodnutí předkládajícího soudu v této věci není napadnutelné, soud má tedy za to, že u stávajících nejasností a obtíží týkajících se výkladu příslušných ustanovení unijního práva musí využít postup spolupráce a předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, aby zabránil nesprávnému použití ustanovení unijního práva a protichůdné judikatuře.