

Predmet C-200/23**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

28. ožujka 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Vrhoven administrativen sad (Bugarska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

21. ožujka 2023.

Žalitelj u kasacijskom postupku:

Agencija po vpisvanijata

Druga stranka u kasacijskom postupku:

OL

Predmet glavnog postupka

Glavni postupak pokrenut je povodom žalbe u kasacijskom postupku koju je podnijela Agencija po vpisvanijata (Agencija za upise, Bugarska, u daljnjem tekstu: AV) protiv presude Administrativen sada Dobrič (Upravni sud u Dobriču, Bugarska) kojom je poništen dopis AV-ova izpalnitelnog direktora (izvršni direktor), a AV-u naloženo plaćanje naknade štete u iznosu od 500 bugarskih leva osobi OL za nematerijalnu štetu koju je ta osoba pretrpjela u obliku negativnih osjećaja i stanja zbog tog dopisa, kojim je povrijeđeno njezino pravo na brisanje u skladu s člankom 17. stavkom 1. Uredbe 2016/679.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije; članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Može li se članak 4. stavak 2. Direktive 2009/101/EZ tumačiti na način da se njime propisuje obveza države članice da dopusti objavu društvenog ugovora za koji se u skladu s člankom 119. Targovskog zakona (Trgovački zakonik) zahtijeva upis ako taj ugovor osim imena članova društva, čija je objava obvezna u skladu s člankom 2. stavkom 2. Zakona za trgovskija registar i registara na juridičeskite lica s nestopanska cel (Zakon o trgovačkom registru i registru neprofitnih pravnih osoba), sadržava i druge osobne podatke? Prilikom odgovora na to pitanje treba uzeti u obzir da je Agencija za upise subjekt javnog sektora protiv kojeg se, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, može pozvati na odredbe Direktive koje proizvode izravan učinak (presuda od 7. rujna 2006., Vassallo, C-180/04, ECLI:EU:C:2006:518, t. 26. i navedena sudska praksa).
2. Može li se, u slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, pretpostaviti da je u okolnostima koje su dovele do spora u glavnom postupku obrada osobnih podataka koju provodi Agencija za upise nužna za izvršavanje zadaće od javnog interesa ili pri izvršavanju službene ovlasti voditelja obrade u smislu članka 6. stavka 1. točke (e) Uredbe 2016/679?
3. Može li se, u slučaju potvrdnog odgovora na prva dva pitanja, nacionalna odredba poput odredbe članka 13. stavka 9. Zakona o trgovačkom registru i registru neprofitnih pravnih osoba, u skladu s kojom, kad se u nekom zahtjevu ili dokumentima koji se odnose na taj zahtjev navode osobni podaci koji se ne zahtijevaju zakonom, valja pretpostaviti da su osobe koje su stavile na raspolaganje taj zahtjev ili dokumente dale privolu za to da Agencija obrađuje te podatke te da im se omogući javni pristup, neovisno o uvodnim izjavama 32., 40., 42., 43. i 50. Uredbe 2016/679, smatrati dopuštenom kao razjašnjenje mogućnosti „dobrovoljne objave” u smislu članka 4. stavka 2. Direktive 2009/101/EZ koja se odnosi i na osobne podatke?
4. Jesu li u svrhu ispunjenja obveze iz članka 3. stavka 7. Direktive 2009/101/EZ, u skladu s kojom države članice trebaju poduzeti potrebne mjere kako bi izbjegle bilo kakvu nedosljednost između onog što je objavljeno u skladu sa stavkom 5. i onog što se navodi u registru ili spisu te kako bi uzele u obzir interese trećih strana u pogledu toga da provjere sadržaje osnovnih dokumenata i druge informacije koje se odnose na trgovačko društvo koji se navode u uvodnoj izjavi 3. te direktive, dopušteni nacionalni propisi kojima se predviđa postupovna odredba (obraci zahtjeva, dostava preslika dokumenata u kojima su skriveni osobni podaci) za provedbu prava pojedinca u skladu s člankom 17. Uredbe 2016/679 da od voditelja obrade ishodi da se bez odlaganja obrišu osobni podaci koji se odnose na njega ako su osobni podaci čije se brisanje nastoji ishoditi dio javno objavljenih dokumenata koje je voditelju obrade na temelju slične

postupovne odredbe stavila na raspolaganje druga osoba, koja je tom radnjom odredila i svrhu obrade koju je zatražila?

5. Djeluje li Agencija za upise u situaciji kao što je ona na kojoj se temelji glavni postupak samo kao voditelj obrade osobnih podataka ili je i primatelj tih podataka ako je svrhu njihove obrade kao dio dokumenata dostavljenih u svrhu objave odredio neki drugi voditelj obrade?
6. Predstavlja li vlastoručni potpis pojedinca podatak koji se odnosi na pojedinca čiji je identitet utvrđen, odnosno je li obuhvaćen pojmom „osobni podaci” u smislu članka 4. točke 1. Uredbe 2016/679?
7. Treba li pojam „nematerijalna šteta” iz članka 82. stavka 1. Uredbe 2016/679 tumačiti na način da pretpostavka postojanja nematerijalne štete zahtijeva osjetno oštećenje i objektivno razumljivu povredu osobnih interesa ispitanika ili je za to dovoljan puki kratkotrajni gubitak suvereniteta ispitanika nad njegovim podacima zbog objave osobnih podataka u trgovačkom registru, koji ispitaniku nije prouzročio nikakve osjetne ili štetne posljedice?
8. Može li se mišljenje koje je u skladu s člankom 58. stavkom 3. točkom (b) Uredbe 2016/679 izdalo nacionalno nadzorno tijelo, odnosno mišljenje br. 01-116(20)/01.02.2021 Komisije za zaštitu na ličnite danni (Komisija za zaštitu osobnih podataka, Bugarska), u skladu s kojim Agencija za upise nema nikakvu pravnu mogućnost ni ovlast da po službenoj dužnosti ili na zahtjev ispitanika ograniči obradu već objavljenih podataka, poslužiti kao prihvatljiv dokaz u smislu članka 82. stavka 3. Uredbe 2016/679 za to da Agencija za upise ni na koji način nije odgovorna za događaj koji je pojedincu prouzročio štetu?

Navedene odredbe prava Unije i sudska praksa

Uredba (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 daljnjem tekstu: OUZP): uvodne izjave 4., 32., 40., 42., 43., 50. i 65. te članci 2., 4., 6., 17., 58. i 82.

Direktiva 2009/101/EZ od 16. rujna 2009. o usklađivanju zaštitnih mjera koje, radi zaštite interesa članova i trećih strana, države članice zahtijevaju za trgovačka društva u smislu članka 48. stavka 2. Ugovora, s ciljem izjednačavanja takvih zaštitnih mjera: uvodne izjave 3. i 4., članak 2. točka (a), članak 3. i članak 4. stavak 2.

Navedene odredbe nacionalnog prava

Targovski zakon (Trgovački zakonik, u daljnjem tekstu: TZ): članak 115. točka 3. i članak 119.

Zakon za trgovskija registar i registara na juridičkiskite lica s nestopanska cel (Zakon o trgovačkom registru i registru neprofitnih pravnih osoba, u daljnjem tekstu: ZTRRJULNTS): članci 2., 3., 6. i 11.

Naredba № 1 ot 14 fevruari 2007 g. za vodene, sahranjavane i dostap do trgovskija registar i do registara na juridičkiskite lica s nestopanska cel (Uredba br. 1 od 14. veljače 2007. o vođenju i čuvanju trgovačkog registra i registra neprofitnih pravnih osoba te pristupu tim registrima): članak 6.

Sažet prikaz činjenica i postupka

- 1 Osoba OL član je društva „Praven Štit Konsulting” OOD, koje je 14. siječnja 2021. upisano u trgovački registar koji vodi AV. Zajedno sa zahtjevom za upis dostavljen je društveni ugovor od 30. prosinca 2020., koji su potpisali članovi društva i u kojem su se navodila tri imena osobe OL, njezin identifikacijski broj, broj njezine osobne iskaznice, datum i mjesto izdavanja osobne iskaznice te njezina adresa. Ugovor je upisan i objavljen u obliku u kojem je dostavljen.
- 2 Osoba OL zatražila je od AV-a 8. srpnja 2021. brisanje njezinih osobnih podataka u društvenom ugovoru te je navela da povlači svoju privolu ako se obrada temelji na toj privoli.
- 3 Pobijao se AV-ov propust da postupi u skladu s tim zahtjevom, nakon čega je Administrativen sad Dobrič (Upravni sud u Dobriču) pravomoćnom presudom poništio AV-ovo prešutno odbijanje da obriše osobne podatke osobe OL te je predmet vratio AV-u na ponovno odlučivanje.
- 4 U okviru izvršenja te presude (i još jedne presude Administrativen sada Haskovo (Upravni sud u Haskovu, Bugarska) sličnog sadržaja, ali u vezi s drugim članom društva, odnosno osobom RS) sastavljen je dopis br. 66-00-758/26.01.2022, u kojem se navodi da se zahtjev za brisanje osobnih podataka može ispuniti na način da se dostavi ovjerena preslika društvenog ugovora društva „Praven Štit Konsulting” OOD u kojoj su skriveni osobni podaci članova društva uz iznimku osobnih podataka čija se objava propisuje zakonom.
- 5 Osoba OL izravno je 31. siječnja 2022. podnijela tužbu Administrativen sadu Dobrič (Upravni sud u Dobriču) protiv AV-ova dopisa br. 66-00-758/26.01.2022, kao i tužbu za naknadu štete u iznosu od 2000 bugarskih leva na ime nematerijalne štete koja joj je nastala zbog tog dopisa kojim se povređuju njezina prava u skladu s Uredbom 2016/679.

- 6 Iako nije dobio presliku društvenog ugovora sa skrivenim osobnim podacima članova društva, AV je 1. veljače 2022. po službenoj dužnosti obrisao identifikacijski broj, broj osobne iskaznice, datum i mjesto njezina izdavanja te adresu osobe OL. Nisu obrisana tri imena osobe OL ni njezin potpis.
- 7 Presudom, koja se sada pobija pred sudom koji je uputio zahtjev, Administrativni sud Dobrič (Upravni sud u Dobriču) poništio je pobijani dopis AV-ova izvršnog direktora te je AV-u naložio da osobi OL plati naknadu štete u iznosu od 500 bugarskih leva, uvećanom za zakonske kamate na glavno potraživanje od 26. siječnja 2022. koje se obračunavaju dok se glavno potraživanje ne podmiri u potpunosti. Naknada štete dodijeljena je za nematerijalnu štetu u obliku negativnih osjećaja i stanja zbog dopisa kojim je povrijeđeno pravo osobe OL na brisanje u skladu s člankom 17. stavkom 1. OUZP-a i koji je doveo do nezakonite obrade njezinih osobnih podataka iz društvenog ugovora objavljenog u trgovačkom registru.
- 8 Administrativni sud Dobrič (Upravni sud u Dobriču) utvrdio je da se dopis od 26. siječnja 2022. protivi pravomoćnoj presudi i da je na temelju toga nastavljena nezakonita obrada osobnih podataka pojedinca protivno njegovim pravima na temelju članka 17. OUZP-a i članka 2. stavka 2. ZTRRJULNTS-a. Kako bi utvrdio odgovornost na temelju članka 82. OUZP-a i odredio iznos naknade štete, Administrativni sud Dobrič (Upravni sud u Dobriču) uzeo je u obzir okolnost da je dopis, kojim je prema njegovim utvrđenjima počinjena povreda, sastavljen 26. siječnja 2022. te da je AV 1. siječnja 2022. obrisao identifikacijski broj, broj osobne iskaznice, datum i mjesta njezina izdavanja te adresu osobe OL, dok njezin potpis nije obrisao ni nakon toga. Smatrao je da je dokazano da su moguća zlorabna, bespomoćnost i razočaranje zbog nemogućnosti zaštite osobnih podataka u tom razdoblju negativno utjecali na psihičko i emocionalno stanje osobe OL, odnosno da je osjećala strah i tjeskobu, te da su ta stanja u izravnoj uzročnoj vezi s dopisom od 26. siječnja 2022. u kojem unatoč zatraženom brisanju, nepostojanju privole navedene osobe na kontinuiranu obradu i pravomoćnoj presudi nisu poduzeti nikakvi koraci kako bi se bez odlaganja obrisali osobni podaci.
- 9 AV pobija presudu pred sudom koji je uputio zahtjev u dijelu u kojem je poništen dopis i dodijeljena naknada štete. Žalba se obrazlaže time da dopis nije pojedinačni upravni akt, nego obavijest o postupku predviđenom za zatraženo brisanje osobnih podataka. Izričito se navode argumenti da je AV ne samo voditelj obrade osobnih podataka, nego i primatelj tih podataka koje su dostavili podnositelji zahtjeva u postupku upisa u registar, te da je dostava društvenog ugovora s neskrivenim podacima, čak i ako se uzmu u obzir mogućnosti da se ograniči pristup nekim podacima, omogućila obradu osobnih podataka pojedinaca. Kako bi potkrijepio to stajalište, AV se poziva na mišljenje br. PNMD-61-116(20)/2021 Komisije za zaštitu osobnih podataka od 1. veljače 2021., koje je AV-u izdano u okviru izvršavanja ovlasti nacionalnog nadzornog tijela u skladu s člankom 58. stavkom 3. točkom (b) OUZP-a.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 10 AV tvrdi da nije riječ o nezakonitom postupanju jer uz izvorni zahtjev za upis trgovačkog društva u registar od 10. siječnja 2021. nije dostavljen društveni ugovor sa skrivenim osobnim podacima, nakon čega je podnositelj zahtjeva 12. siječnja 2021. upućen na to da dostavi presliku društvenog ugovora u kojoj su skriveni osobni podaci koji nisu obuhvaćeni obvezom objave. Nije se postupilo u skladu s tim uputama te je nakon toga izvršen upis u registar, a društveni ugovor objavljen je u obliku u kojem je dostavljen (odnosno s neskrivenim osobnim podacima). AV navodi da ne postoji mogućnost promjene okolnosti opisanih u pogledu upisa u registar i objave te da izostanak dostave društvenog ugovora u kojem nisu skriveni osobni podaci nije razlog za to da se načelno odbije upis nekog trgovačkog društva u registar. Prema njegovu mišljenju, u dopisu od 26. siječnja 2022. samo se obavještava o postupku predviđenom zakonom u skladu s kojim se brišu već objavljeni osobni podaci.
- 11 AV smatra da nije dokazana šteta nastala dopisom od 26. siječnja 2022., koja se opisuje kao „osjećaj bespomoćnosti i razočaranja” zbog nemogućnosti zaštite osobnih podataka, jer je osoba OL, da je zaista osjećala tjeskobu jer su njezini podaci bili javno dostupni, mogla AV-u u svrhu objave dostaviti presliku društvenog ugovora sa skrivenim osobnim podacima kako bi spriječila da njezini osobni podaci i dalje budu objavljeni umjesto da se upušta u dugotrajni postupak sudske zaštite.
- 12 Osim toga, AV osporava postojanje uzročne veze između dopisa od 26. siječnja 2022. i emocionalnog stanja osobe OL.
- 13 Osoba OL osporava sve AV-ove tvrdnje i smatra da je AV voditelj obrade osobnih podataka te da nije dopušteno da svoju obvezu brisanja osobnih podataka pojedinaca naloži nekom drugom. Poziva se na sudsku praksu prema kojoj se mišljenje nacionalnog nadzornog tijela o zaštiti osobnih podataka protiv Uredbi 2016/679 i podrobno obrazlaže svoje stajalište da se AV-ova obrada osobnih podataka provodi protivno pravu Zajednice, a u tom su pogledu već upućene obavijesti br. CHAP(2022)0864/18.02.2022 Europskoj komisiji i br. 014-00-118/18.05.2022 ministru na pravosadieto (ministar pravosuđa, Bugarska).

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 14 Osim navedene presude Administrativen sada Haskovo (Upravni sud u Haskovu) donesene u postupku u kojem je stranka bila osoba RS, drugi član društva „Praven Štit Konsulting” OOD, postoje brojne druge sudske odluke u kojima se razmatra pravo na temelju članka 17. stavka 1. OUZP-a u sličnim slučajevima. Presudom br. 789/25.01.2023 Vrhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud, Bugarska) ukinuta je presuda br. 167/04.05.2022 Administrativen sada Dobrič (Upravni sud u Dobriču) u dijelu u kojem je AV-u naloženo da pojedincu plati naknadu štete u iznosu od 500 bugarskih leva za nematerijalnu štetu u obliku negativnih osjećaja i stanja zbog dopisa AV-ova izvršnog direktora, čiji je sadržaj

istovjetan sadržaju dopisa od 26. siječnja 2022. Vrhoven administrativni sud (Vrhovni upravni sud) utvrdio je da nije dopušteno odlučivati o samostalnoj tužbi za naknadu štete zbog toga što je odbijeno brisanje podataka nakon što su po službenoj dužnosti obrisani osobni podaci pojedinca u društvenom ugovoru, a spor završen u tom dijelu.

- 15 Toj presudi i glavnom postupku prethodili su brojni drugi sporovi na temelju zahtjeva koje su pojedinci podnijeli AV-u radi brisanja njihovih osobnih podataka objavljenih u javnim registrima koje vodi AV. Na temelju konkretno formuliranih žalbi i postupovnih koraka koje su poduzeli prvostupanjski sudovi odnosno donesenih presuda razvijena je sudska praksa Vrhoven administrativni sada (Vrhovni upravni sud) kao suda najvišeg stupnja, koja se može podijeliti na tri skupine presuda.
- 16 U okviru prve skupine smatra se da sud odlučuje o tužbi protiv dopisa apstraktnog sadržaja koji ima obilježja obavijesti i u pogledu kojeg se tvrdi da je pojedinačni upravni akt AV-ova izvršnog direktora, ali dopis nema obilježja takvog [upravnog] akta koji se pobija na temelju tog postupka, tako da su postupci pokrenuti takvom tužbom nedopušteni.
- 17 Druga skupina obuhvaća presude sudova povodom tužbi kojima se već pobijalo AV-ovo odbijanje da obriše osobne podatke, tako da se tužbe ispituju, ali se slučajevi zbog postupovnih razloga vraćaju AV-u na ponovno odlučivanje. U jednom dijelu te skupine doneseni su pravni zaključci u skladu s kojima je obrada osobnih podataka nezakonita jer se člankom 13. stavkom 9. ZTRRJULNTS-a pretpostavlja postojanje privole, a to se protivi OUZP-u.
- 18 U okviru treće skupine odluka prvostupanjske presude također se odbijaju zbog postupovnih razloga, a predmeti se vraćaju na ponovno odlučivanje uz upute o primjeni prava.
- 19 Vijeće koje je uputilo zahtjev smatra da, unatoč tomu što formalno ne postoji proturječna sudska praksa suda najvišeg stupnja koji odlučuje o sporovima povezanim s primjenom Uredbe 2016/679, ne postoji jedinstveno tumačenje koje zastupaju stranke i sudovi u Bugarskoj. U obrazloženjima presuda pretežno se zastupa zaključak da je Komisija za zaštitu osobnih podataka izdala pogrešno mišljenje u kojem je nepravilno odredila AV-ove ovlasti u pogledu zahtjeva za brisanje osobnih podataka koji su mu podneseni. Takvo proturječno tumačenje odredbi OUZP-a u mišljenju nacionalnog nadzornog tijela i presudama, koje su obvezujuće samo za stranke u određenom sporu, ukazuje na poteškoće prilikom određivanja stvarnog sadržaja mjerodavnog prava Unije. Opasnost od pogrešnog tumačenja relevantnih odredbi u brojnim predmetima koji su u tijeku pred sudovima različitih stupnjeva može se spriječiti samo upućivanjem zahtjeva za prethodnu odluku Sudu Europske unije kako bi se sadržaj mjerodavnog prava pojasnio na općenito obvezujući način.

- 20 U sudskoj praksi Suda Europske unije, koja je poznata sudu koji je uputio zahtjev, odnosno u presudama od 9. ožujka 2017., Manni (C-319/15, EU:C:2017:197); od 7. svibnja 2007., Rijkeboer (C-553/07, EU:C:2009:293) i od 24. rujna 2019., GC i dr. (C-136/17, EU:C:2019:773), nije odgovoreno na pitanja koja su važna za pravilnu odluku u predmetu pokrenutom žalbom u kasacijskom postupku koju je podnio AV. Iz eventualne presude Suda Europske unije u predmetu C-456/22 povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je 8. srpnja 2022. uputio Landgericht Ravensburg (Zemaljski sud u Ravensburgu, Njemačka) moći će se izvesti pojašnjenja pojma „nematerijalna šteta” u smislu članka 82. stavka 1. Uredbe 2016/679 koja bi mogla biti korisna za ovaj predmet, ali se s obzirom na posebnosti glavnog postupka ne može isključiti mogućnost da očekivani odgovor Suda Europske unije neće biti dovoljan za odluku u glavnom postupku. U mišljenju nezavisne odvjetnice T. Čapeta od 6. listopada 2022. u predmetu Norra Stockholm Bygg (C-268/21, EU:C:2022:755, t. 18., 19. i 22.) naglašava se da voditelj obrade određuje svrhe i sredstva obrade osobnih podataka te se razmatra mogućnost da jedna osoba ima razne uloge u vezi s istim osobnim podacima: kao voditelj obrade, kao primatelj ili oboje ovisno o svrsi obrade. Taj dio mišljenja ne razmatra se u presudi u tom predmetu (presuda od 2. ožujka 2023., Norra Stockholm Bygg, C-268/21, EU:C:2023:145), zbog čega nije jasno stajalište Suda o postavljenim pitanjima, ali bi ono bilo od ključne važnosti u ovom slučaju. Učinci koje OUZP ima na sva područja prava kad je riječ o svrstavanju prava na zaštitu osobnih podataka pojedinaca utvrđenog u toj uredbi u postojeće pravo kojim se jamče javnost i pristup određenim djelatnostima, uključujući trgovinu, zahtijeva vrlo detaljno tumačenje svake od njezinih odredbi koje je nedvosmisleno i obvezujuće za sva nacionalna tijela koja ga primjenjuju.
- 21 Protiv odluke suda koji je uputio zahtjev u ovom se predmetu ne može podnijeti pravni lijek, zbog čega predmetni sud smatra da je u kontekstu postojećih nejasnoća i poteškoća u vezi s tumačenjem relevantnih propisa Zajednice dužan iskoristiti mehanizam suradnje i Sudu uputiti zahtjev za prethodnu odluku kako bi spriječio pogrešnu primjenu propisa Zajednice i proturječnu sudsku praksu.