

Cauza C-200/23**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

28 martie 2023

Instanța de trimitere:

Varhoven administrativen sad (Bulgaria)

Data deciziei de trimitere:

21 martie 2023

Recurentă:

Agentsia po vpisvaniyata

Intimată:

OL

Obiectul procedurii principale

Procedura principală a fost deschisă ca urmare a recursului introdus de Agentsia po vpisvaniyata (Agenția pentru înregistrări, denumită în continuare „AV”) împotriva hotărârii Administrativen sad Dobrich (Tribunalul Administrativ din Dobrich), prin care s-a anulat o scrisoare a Izpalnitelen direktor (directorul executiv) al AV și prin care AV a fost obligată la plata unei despăgubiri în cuantum de 500 de leve (BGN) către OL pentru prejudiciul moral suferit sub formă de emoții și experiențe negative datorate acestei scrisorii, prin care i-a fost încălcat dreptul la ștergere a datelor în conformitate cu articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul 2016/679.

Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară

Interpretarea dreptului Uniunii; articolul 267 TFUE

Întrebările preliminare

- 1) Articolul 4 alineatul (2) din Directiva 2009/101/CE poate fi interpretat în sensul că stabilește o obligație pentru statul membru de a permite publicitatea unui contract de societate, care, potrivit articolului 119 din Targovski zakon (Codul comercial), este supus declarării, în cazul în care în acesta conține, pe lângă numele asociaților, care, potrivit articolului 2 alineatul (2) din Zakon za targovskia registar i registara na yuriditcheskite litsa s nestopanska tsel (Legea privind registrul comerțului și registrul persoanelor juridice fără scop lucrativ), sunt supuse declarării obligatorii și alte date cu caracter personal? Pentru a răspunde la această întrebare este important să se țină seama de faptul că Agenția pentru înregistrări este o instituție din sectorul public căreia, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, i se pot opune dispozițiile directivei care produc efecte directe (Hotărârea din 7 septembrie 2006, Vassallo, C-180/04, ECLI:EU:C:2006:518, punctul 26 și jurisprudența citată).
- 2) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea anterioară, se poate prezuma că, în situația care a declanșat litigiul din procedura principală, prelucrarea datelor cu caracter personal de către Agenția pentru înregistrări este necesară pentru îndeplinirea unei sarcini care servește unui interes public sau care rezultă din exercitarea autorității publice cu care este investit operatorul, în sensul articolului 6 alineatul (1) litera (e) din Regulamentul 2016/679?
- 3) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebările anterioare, se poate prezuma admisibilă o dispoziție națională precum cea a articolului 13 alineatul (9) din Zakon za targovskia registar i registara na yuriditcheskite litsa s nestopanska tsel (Legea privind registrul comerțului și registrul persoanelor juridice fără scop lucrativ), potrivit căreia, în cazul în care într-o cerere sau în documentele anexate acestei cereri sunt indicate date cu caracter personal care nu sunt cerute de lege, se consideră că persoanele care le-au pus la dispoziție și-au dat consimțământul pentru prelucrarea acestor date de către agenție și pentru facilitarea accesului public la acestea, drept clarificare în legătură cu posibilitatea unei „publicități voluntare” în sensul articolului 4 alineatul (2) din Directiva 2009/101/CE și a datelor cu caracter personal, independent de considerentele (32), (40), (42), (43) și (50) ale Regulamentului 2016/679?
- 4) În vederea îndeplinirii obligației prevăzute la articolul 3 alineatul (7) din Directiva 2009/101/CE, potrivit căreia statele membre trebuie să ia măsurile necesare pentru a evita apariția unor neconcordanțe între cele publicate în aplicarea alineatului (5) și conținutul dosarului sau al registrului și pentru a ține seama de interesele terților de a cunoaște actele esențiale ale societății comerciale și alte informații privind societatea, menționate în considerentul (3) al aceleiași directive, este permisă adoptarea unor dispoziții naționale care reglementează o procedură (cereri tipizate, înaintarea copiilor documentelor în care au fost ocltate datele cu caracter personal) pentru

exercitarea dreptului persoanelor fizice în conformitate cu articolul 17 din Regulamentul 2016/679 de a cere operatorului să ștergă fără întârzieri nejustificate datele cu caracter personal care le privesc, în cazul în care datele cu caracter personal a căror ștergere se solicită fac parte din documentele făcute publice (declarat), puse la dispoziția operatorului în conformitate cu o altă procedură similară de către o altă persoană, care prin acest act a stabilit și scopul prelucrării pe care a inițiat-o?

- 5) În situația care a declanșat litigiul principal, Agenția pentru înregistrări acționează numai în calitate de operator al datelor cu caracter personal sau este și destinatarul acestora, în cazul în care scopurile prelucrării lor au fost determinate de un alt operator ca parte din documentele prezentate în scopul declarării?
- 6) Semnătura olografă a unei persoane fizice reprezintă o informație privind o persoană fizică identificată sau este inclusă în noțiunea „date cu caracter personal” în sensul articolului 4 alineatul (1) din Regulamentul 2016/679?
- 7) Noțiunea „prejudiciu moral” de la articolul 82 alineatul (1) din Regulamentul 2016/679 trebuie interpretată în sensul că pentru a se prezuma un prejudiciu moral este necesar să existe consecințe defavorabile sesizabile și o atingere obiectiv determinabilă a intereselor personale sau este suficientă în acest scop o simplă pierdere pe termen scurt a capacității persoanei vizate de a dispune în mod suveran de datele sale, din cauza publicării datelor cu caracter personal în registrul comerțului, fără ca aceasta să fi condus la consecințe sesizabile sau defavorabile pentru persoana vizată?
- 8) Avizul nr. 01-116(20)/01.02.2021 al autorității naționale de supraveghere – Komisia za zashtita na lichnite danni (Comisia pentru protecția datelor cu caracter personal) – emis în conformitate cu articolul 58 alineatul (3) litera (b) din Regulamentul 2016/679, potrivit căruia Agenția pentru înregistrări nu are nicio posibilitate legală sau competența de a restricționa, din oficiu sau la cererea persoanei vizate, prelucrarea datelor deja publicate, poate fi admis ca probă în sensul articolului 82 alineatul (3) din Regulamentul 2016/679 a faptului că Agenția pentru înregistrări nu este răspunzătoare în niciun fel pentru evenimentul care se presupune că a cauzat prejudicii persoanei fizice?

Dispozițiile de drept și jurisprudența Uniunii invocate

Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor, denumit în continuare „RGPD”): considerentele (4), (32), (40), (42), (43), (50) și (65), precum și articolele 2, 4, 6, 17, 58 și 82

Directiva 2009/101/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 septembrie 2009 de coordonare, în vederea echivalării, a garanțiilor impuse societăților în statele membre, în înțelesul articolului 48 al doilea paragraf din tratat, pentru protejarea intereselor asociaților sau terților: considerentele (3) și (4), articolul 2 litera (a), articolul 3 și articolul 4 alineatul (2)

Dispozițiile naționale invocate

Targovski zakon (Codul comercial, denumit în continuare „TZ”): articolul 115 punctul 3 și articolul 119

Zakon za targovskia register i registara na yuridicheskite litsa s nestopanska tsel (Legea privind registrul comerțului și registrul persoanelor juridice fără scop lucrativ, denumită în continuare „ZTRRYULNTS”): articolele 2, 3, 6 și 11

Naredba № 1 ot 14 fevruari 2007 г. za vodene, sahranyavane i dostap do targovskia register i do registara na yuridicheskite litsa s nestopanska tsel (Regulamentul nr. 1 din 14 februarie 2007 privind ținerea, păstrarea și accesul la registrul comerțului și la registrul persoanelor juridice fără scop lucrativ): articolul 6

Prezentare pe scurt a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 OL este asociată a „Praven Shtit Konsulting” OOD, care a fost înregistrată la 14 ianuarie 2021 în registrul comerțului ținut de AV. Odată cu cererea de înregistrare, a fost înaintat un contract de societate din 30 decembrie 2020 semnat de asociați, care conținea cele trei nume ale lui OL, numărul său de identificare, numărul cărții sale de identitate, data și locul eliberării acesteia, precum și adresa sa. Contractul a fost înregistrat și declarat în forma în care a fost înaintat.
- 2 La 8 iulie 2021, OL a solicitat lui AV să șteargă datele sale cu caracter personal din contractul de societate și a declarat că, în măsura în care prelucrarea se întemeiază pe consimțământul, înțelege să îl retragă.
- 3 Pasivitatea lui AV în legătură cu această cerere a fost contestată la Administrativen sad Dobrich (Tribunalul Administrativ din Dobrich), care, prin hotărâre definitivă, a anulat refuzul tacit al lui AV de a șterge datele cu caracter personal ale lui OL și a trimis cauza din nou la AV în vederea adoptării unei noi decizii.
- 4 În executarea acestei hotărâri [și a unei alte hotărâri a Administrativen sad Haskovo (Tribunalul Administrativ din Haskovo) care are un conținut similar, dar care se referă la un alt asociat, RS], s-a întocmit o scrisoare nr. 66-00-758/26.1.2022, în care se preciza că pentru a se putea soluționa cererea de ștergere a datelor cu caracter personal este necesar să se înainteze o copie legalizată a

contractului de societate al „Praven Shtit Konsulting” OOD, în care datele cu caracter personal ale asociaților, cu excepția celor impuse de lege, sunt ocltate.

- 5 La 31 ianuarie 2022, OL a formulat direct la Administrativen sad Dobrich o acțiune împotriva scrisorii nr. 66-00-758/26.1.2022 a lui AV, precum și o acțiune în despăgubiri în cuantum de 2 000 de leve (BGN) pentru prejudiciul moral suferit din cauza acestei scrisori, care îi încalcă drepturile în conformitate cu Regulamentul 2016/679.
- 6 Fără să fi primit o copie a contractului de societate cu datele cu caracter personal ale acționarilor ocltate, AV a șters din oficiu, la 1 februarie 2022, numărul de identificare, numărul cărții de identitate, data și locul eliberării acesteia, precum și adresa lui OL. Cele trei nume ale lui OL și semnătura sa nu au fost șterse.
- 7 Prin hotărârea sa, atacată în prezent la instanța de trimitere, Administrativen sad Dobrich a anulat scrisoarea atacată a directorului executiv al lui AV și a obligat-o pe AV să plătească lui OL despăgubiri în cuantum de 500 BGN și dobânzile legale asupra creanței principale, începând cu 26 ianuarie 2022 și până la achitarea integrală a acestora. Despăgubirile au fost acordate pentru prejudiciul moral suferit sub formă de emoții și experiențe negative datorate scrisorii prin care s-a încălcat dreptul său la ștergere în conformitate cu articolul 17 alineatul (1) din RGPD și care a determinat prelucrarea ilegală a datelor cu caracter personal ale lui OL din contractul de societate publicat în registrul comerțului.
- 8 Administrativen sad Dobrich a decis că scrisoarea din 26 ianuarie 2022 este contrară hotărârii definitive și că prin aceasta se continuă prelucrarea ilegală a datelor cu caracter personal ale persoanei fizice cu încălcarea drepturilor sale prevăzute la articolul 17 din RGPD și la articolul 2 alineatul (2) din ZTRRYULNTS. Pentru a reține răspunderea în temeiul articolului 82 din RGPD și pentru a stabili cuantumul despăgubirii, Administrativen sad a ținut seama de împrejurarea că scrisoarea, prin care s-a săvârșit, potrivit constatărilor sale, încălcarea, datează din 26 ianuarie 2022 și că la 1 februarie 2022, AV a șters numărul de identificare, numărul cărții de identitate, data și locul eliberării acesteia, precum și adresa lui OL, în timp ce semnătura sa a rămas în continuare neștersă. El a considerat dovedit faptul că OL a suferit în acest timp experiențe psihice și emoționale negative, și anume teamă și angoasă din cauza posibilului abuz, neputință și dezamăgire din cauza imposibilității de a-și proteja datele cu caracter personal, și că aceste experiențe au avut legătură directă cu scrisoarea din 26 ianuarie 2022, prin care, în pofida cererii de ștergere, a lipsei consimțământului său pentru prelucrarea continuă și a hotărârii definitive, nu a fost luată nicio măsură pentru ștergerea fără întârzieri nejustificate a datelor cu caracter personal.
- 9 Hotărârea este atacată de AV în fața instanței de trimitere în măsura în care prin aceasta s-a anulat scrisoarea și s-au acordat despăgubiri. În motivarea recursului se susține că scrisoarea nu reprezintă un act administrativ individual, ci are caracterul unei informații referitoare la procedura prevăzută pentru ștergerea solicitată a datelor cu caracter personal. Sunt aduse în mod expres argumente în susținerea

faptului că AV nu este doar operatorul care prelucrează datele cu caracter personal, ci și destinatarul acestor date înaintate de solicitanți în procedura de înregistrare și că înaintarea unui contract de societate cu date ocluate a facilitat prelucrarea datelor cu caracter personal a persoanelor fizice prin luarea în considerare a posibilităților de restricționare a accesului la părți din acestea. În sprijinul acestui punct de vedere, AV se întemeiază pe avizul nr. PNMD-61-116(20)/2021 al Komisiya za zashtita na lichnite danni din 1 februarie 2021, emis pentru AV în exercitarea competențelor autorității naționale de supraveghere în temeiul articolului 58 alineatul (3) litera (b) din RGPD.

Argumentele esențiale ale părților din procedura principală

- 10 AV susține că nu există niciun act ilegal, întrucât odată cu cererea inițială din 10 ianuarie 2021 de înregistrare în registrul comerțului nu a fost înaintat niciun contract cu date cu caracter personal ocluate, iar solicitantului i s-a pus în vedere la 12 ianuarie 2021 să înainteze o copie a contractului de societate în care să fie ocluate datele cu caracter personal care nu sunt vizate de obligația de declarare. Indicațiile nu au fost respectate, astfel încât înregistrarea a fost efectuată, iar contractul de societate a fost declarat în forma în care a fost înaintat (și anume, cu datele cu caracter personal neoccluate). AV precizează că nu există nicio posibilitate de a modifica împrejurările indicate în vederea înregistrării și declarării și că [înaintarea] unui contract de societate cu datele cu caracter personal neoccluate nu constituie în principiu un motiv pentru respingerea înregistrării unei societăți comerciale. În opinia sa, scrisoarea din 26 ianuarie 2022 conține numai informații referitoare la procedura legală în conformitate cu care se șterg datele cu caracter personal care au fost deja declarate.
- 11 AV consideră că nu s-a făcut dovada unui prejudiciu cauzat prin scrisoarea din 26 ianuarie 2022, care este descris ca un „sentiment de neputință și dezamăgire” datorat imposibilității de protecție a datelor cu caracter personal; dacă OL a resimțit într-adevăr angoasă din cauza faptului că datele sale au fost accesibile publicului, ea avea posibilitatea să înainteze lui AV o copie a contractului de societate cu datele cu caracter personal ocluate, pentru a împiedica continuarea acestei situații, în loc să aleagă calea mai lungă a protecției jurisdicționale.
- 12 În plus, AV contestă existența unei legături de cauzalitate între scrisoarea din 26 ianuarie 2022 și experiențele emoționale ale lui OL.
- 13 OL se opune întregii argumentații a lui AV și consideră că AV este operatorul care prelucrează datele cu caracter personal și că nu este permis să însărcineze terții să execute obligațiile ce îi revin în legătură cu ștergerea datelor cu caracter personal a persoanelor fizice. Ea se întemeiază pe jurisprudența conform căreia avizul autorității naționale de supraveghere privind protecția datelor cu caracter personal este contrar Regulamentului 2016/679. În motivarea exhaustivă a punctul său de vedere, ea arată că prelucrarea datelor cu caracter personal de către AV are loc cu încălcarea dreptului comunitar; în această privință, au fost transmise

comunicări către Comisia Europeană, nr. CHAP(2022)0864/18.2.2022, și către Ministar na pravosadieto (ministrul de justiție), nr. 014-00-118/18.05.2022.

Prezentare pe scurt a motivelor trimiterii preliminare

- 14 Alături de hotărârea menționată mai sus a Administrativen sad Haskovo, cu RS, celălalt acționar al „Praven Shtit Konsulting” OOD, în calitate de participant, există numeroase alte hotărâri judecătorești în care, în situații de fapt asemănătoare, este vorba despre dreptul prevăzut la articolul 17 alineatul (1) din RGPD. Prin hotărârea nr. 789/25.1.2023 a Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă) a fost anulată hotărârea nr. 167/4.5.2022 a Administrativen sad Dobrich, în măsura în care AV a fost obligată să plătească unei persoane fizice despăgubiri în cuantum de 500 BGN pentru un prejudiciu moral sub formă de emoții și experiențe negative datorate scrisorii directorului executiv al lui AV, al cărei conținut este identic cu cel al scrisorii din 26 ianuarie 2022. Varhoven administrativen sad a decis că după ștergerea din oficiu a datelor cu caracter personal a persoanei fizice din contractul de societate și după încetarea litigiului cu privire la acest aspect este inadmisibilă pronunțarea într-o acțiune individuală în despăgubiri întemeiată pe refuzul de ștergere a datelor.
- 15 Această hotărâre și procedura principală au fost precedate de numeroase alte litigii generate ca urmare a cererilor formulate de persoane fizice la AV pentru ștergerea datelor lor cu caracter personal declarate în registrele publice ținute de AV. Pornind de la plângerile concret formulate și de la măsurile procesuale luate de instanțele de prim grad, respectiv de la hotărârile pronunțate de acestea, s-a format o jurisprudență a instanței de ultim grad, Varhoven administrativen sad, ce poate fi împărțită în trei categorii de hotărâri.
- 16 În prima categorie, se prezumă că instanța este sesizată cu o acțiune împotriva unei scrisori cu conținut abstract și caracter de informativ, despre care se afirmă că este un act administrativ individual al directorului executiv al AV, cu toate că scrisoarea nu relevă caracteristici ale unui asemenea act [administrativ] ce poate fi atacat conform acestei proceduri, astfel încât procedura deschisă prin asemenea acțiuni este inadmisibilă.
- 17 A doua categorie cuprinde hotărâri ale instanțelor pronunțate în acțiuni împotriva respingerii de către AV a ștergerii datelor cu caracter personal, astfel încât acțiunile au fost primite spre examinare, însă cauzele au fost retrimise, pentru motive procedurale, la AV în vederea adoptării unei noi decizii. Într-o parte din această categorie s-a concluzionat în drept că prelucrarea datelor cu caracter personal este ilegală, deoarece articolul 13 alineatul (9) din ZTRRYULNTS prezumă existența consimțământului, ceea ce este contrar RGPD.
- 18 A treia categorie de hotărâri anulează hotărârile de primă instanță de asemenea pentru motive procedurale și retrimite cauzele cu indicații de aplicare a dreptului în vederea adoptării unei noi decizii.

- 19 Instanța de trimitere consideră că, independent de faptul că formal nu există nicio jurisprudență contradictorie a instanței de ultim grad care soluționează litigiul prin aplicarea Regulamentului 2016/679, este vizibilă percepția neunitară a părților și a instanțelor din Bulgaria. În motivarea hotărârilor se reține în majoritatea cazurilor că Komisiya za zashtita na lichnite danni a emis un aviz eronat, în care a explicat greșit competențele AV în privința cererilor adresate ei de ștergere a datelor cu caracter personal. O asemenea interpretare contradictorie a dispozițiilor RGPD în cuprinsul avizului autorității naționale de supraveghere și al hotărârilor, care sunt obligatorii numai pentru părțile din litigiul respectiv, este reprezentativă pentru dificultățile de identificare a conținutului real al dreptului aplicabil al Uniunii. Riscul unei interpretări eronate a dispozițiilor incidente în numeroase cauze pendinte la diferite instanțe poate fi evitat numai printr-o cerere de decizie preliminară adresată Curții de Justiție a Uniunii Europene, a cărei hotărâre este general obligatorie în privința conținutului dreptului aplicabil.
- 20 Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, pe care instanța de trimitere o cunoaște, și anume Hotărârea din 9 martie 2017, *Manni* (C-319/15, EU:C:2017:197), Hotărârea din 7 mai 2007, *Rijkeboer* (C-553/07, EU:C:2009:293), și Hotărârea din 24 septembrie 2019, *GC și alții* (C-136/17, EU:C:2019:773), nu conține răspunsul la întrebările relevante pentru soluționarea corectă a cauzei inițiate prin recursul introdus de AV. Deși este posibil ca dintr-o eventuală hotărâre a Curții de Justiție a Uniunii Europene în cauza C-456/22, referitoare la cererea de decizie preliminară formulată de Landgerichts Ravensburg (Tribunalul Regional din Ravensburg, Deutschland), primită la 8 iulie 2022, să se poată desprinde clarificări referitoare la noțiunea de „prejudiciu moral” în sensul articolului 82 alineatul (1) din Regulamentul 2016/679, ce ar putea fi util pentru prezenta cauză, ținând seama de particularitățile procedurii principale nu este exclus ca răspunsul așteptat din partea Curții de Justiție a Uniunii Europene să nu fie suficient pentru hotărârea din procedura principală. În Concluziile avocatei generale T. Čápeta prezentate la 6 octombrie 2022 în cauza *Norra Stockholm Bygg* (C-268/21, EU:C:2022:755, punctele 18, 19 și 22) s-a reținut că operatorul stabilește scopurile și mijloacele de prelucrare a datelor cu caracter personal și cântărește posibilitatea ca o persoană să dețină diferite roluri în legătură cu aceleași date cu caracter personal: operator, destinatar sau ambele, în funcție de scopul prelucrării. Această parte din concluzii nu este tratată în hotărârea Curții pronunțată în respectiva cauză (Hotărârea din 2 martie 2023, *Norra Stockholm Bygg*, C-268/21, EU:C:2023:145), astfel încât nu este clar care este poziția Curții față de întrebările adresate, care ar fi însă deosebit de importantă în speță. Incidența RGPD în toate materiile dreptului în ceea ce privește integrarea dreptului – consacrat prin prevederile sale – la protecția datelor cu caracter personal în legislația preexistentă, care garantează publicitatea și accesul la anumite activități, inclusiv de comerț, impune o interpretare deosebit de atentă a fiecărei dispoziții ale acestuia, într-un mod necontradictoriu și obligatoriu pentru toate organismele naționale care îl aplică.
- 21 Hotărârea instanței de trimitere în această cauză nu este supusă căilor de atac, astfel încât instanța consideră că, având în vedere nelămuririle și dificultățile care

există în legătură cu interpretarea dispozițiilor dreptului comunitar, este obligată să folosească mecanismul de cooperare și să adreseze Curții cererea de decizie preliminară, pentru a evita aplicarea eronată a dispozițiilor dreptului comunitar și o jurisprudență contradictorie.

DOCUMENT DE LUCRU