

**Zadeva C-200/23**

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča**

**Datum vložitve:**

28. marec 2023

**Predložitveno sodišče:**

Varhoven administrativen sad (Bolgarija)

**Datum predložitvene odločbe:**

21. marec 2023

**Vlagateljica kasacijske pritožbe:**

Agentsia po vpisvaniyata

**Nasprotna stranka v postopku s kasacijsko pritožbo:**

OL

---

**Predmet predloga v postopku v glavni stvari**

Postopek v glavni stvari je bil uveden na podlagi kasacijske pritožbe Agentsia po vpisvaniyata (agencija za vpise, Bolgarija, v nadaljevanju: AV) zoper sodbo Administrativen sad Dobrič (upravno sodišče v Dobriču, Bolgarija), s katero je bila ugotovljena ničnost dopisa Izpalnitelen direktor (izvršni direktor) AV in je bilo AV naloženo, da OL plača odškodnino v višini 500 levov (BGN) za nepremoženjsko škodo, ki jo je ta utrpela v obliki negativnih čustev in doživljanja kot posledica tega dopisa, s katerim je bila kršena njena pravica do izbrisa na podlagi člena 17(1) Uredbe 2016/679.

**Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe**

Razlaga prava Unije; člen 267 PDEU

## Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je mogoče člen 4(2) Direktive 2009/101/ES razlagati tako, da določa dolžnost države članice dopustiti objavo družbene pogodbe, ki jo je treba v skladu s členom 119 Targovski zakon (trgovinski zakon) vpisati, če ta poleg imen družbenikov, ki jih je treba v skladu s členom 2(2) Zakon za trgovska registar i registara na juridicheskite litsa s nestopanska tsel (zakon o poslovnem registru in registru nepridobitnih pravnih oseb) obvezno objaviti, vsebuje tudi druge osebne podatke? V odgovoru na to vprašanje je treba upoštevati, da je agencija za vpise institucija javnega sektorja, pri kateri se je mogoče sklicevati na določbe Direktive, ki imajo, v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča, neposredni učinek (sodba z dne 7. septembra 2006, Vassallo, C-180/04, ECLI:EU:C:2006:518, točka 26 in tam navedena sodna praksa).
2. Ali je mogoče – če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen – šteti, da je, v okoliščinah, ki so sprožile spor v postopku v glavni stvari, obdelava, ki jo v smislu člena 6(1)(e) Uredbe 2016/679 izvaja agencija za vpise, potrebna za opravljanje naloge v javnem interesu ali pri izvajanju javne oblasti, dodeljene upravljavcu?
3. Ali je mogoče – če je odgovor na prvi dve vprašanji pritrdilen – nacionalno ureditev kot je v členu 13(9) Zakon za trgovska registar i registara na juridicheskite litsa s nestopanska tsel (zakon o poslovnem registru in registru nepridobitnih pravnih oseb), v skladu s katero je treba, v primeru, da so v predlogu ali listinah k temu predlogu navedeni osebni podatki, ki jih zakon ne zahteva, izhajati iz tega, da so osebe, ki so jih dale na voljo, privolile, da jih agencija obdeluje in da so javno dostopni, ne glede na uvodne izjave 32, 40, 42, 43 in 50 Uredbe 2016/679, šteti za dopustno kot razjasnitev možnosti, da je v smislu člena 4(2) Direktive 2009/101/ES možna tudi „prostovoljna objava“ osebnih podatkov?
4. Ali so za izvajanje obveznosti iz člena 3(7) Direktive 2009/101/ES, v skladu s katero morajo države članice sprejeti potrebne ukrepe, da preprečijo neskladje med tem, kar je objavljeno v skladu z odstavkom 5, in tem, kar je vneseno v register ali spis, in da upoštevajo interese tretjih oseb, da se seznanijo z bistvenimi listinami družbe ter nekaterimi podatki, ki se nanašajo nanjo, in ki so navedeni v uvodni izjavi 3 te direktive, dopustni nacionalni predpisi, ki določajo postopkovno ureditev (obrazci predlogov, predložitev kopij listin, v katerih so bili prikriti osebni podatki) za izvajanje pravice fizične osebe v skladu s členom 17 Uredbe 2016/679, da od upravljavca zahteva, da nemudoma izbriše zadevne osebne podatke, če so osebni podatki, katerih izbris zahteva, del javno razkritih (objavljenih) listin, ki jih je upravljavcu, v skladu s podobno postopkovno ureditvijo, dala na voljo druga oseba, ki je s tem dejanjem tudi določila namen obdelave, ki jo je zahtevala?

5. Ali agencija za vpise v položaju, na katerem temelji spor v glavni stvari, glede osebnih podatkov ravna le kot upravljavec ali je tudi njihov uporabnik, če je namen njihove obdelave kot dela listin, ki so bile predložene zaradi objave, določil drug upravljavec?
6. Ali je lastnoročni podpis fizične osebe informacija, ki se nanaša na fizično osebo, katere identiteta je ugotovljena, oziroma ali je zajet v pojmu „osebni podatki“ v smislu člena 4 , točka 1, Uredbe 2016/679?
7. Ali je treba pojem „nepremoženjska škoda“ v členu 82(1) Uredbe 2016/679 razlagati tako, da je za nepremoženjsko škodo potrebna občutna negativna posledica in objektivno preverljivo oškodovanje osebnih interesov ali pa zanjo zadostuje zgolj kratkoročna izguba oblasti posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, nad svojimi podatki zaradi objave osebnih podatkov v poslovnem registru, ki ni imela nobenih občutnih oziroma škodljivih posledic za posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki?
8. Ali je dopustno mnenje nacionalnega nadzornega organa Komisija za zaščita na lichnite danni (komisija za varstvo osebnih podatkov, Bolgarija), št. 01-116(20)/01.02.2021, ki je bilo izdano v skladu s členom 58(3)(b) Uredbe 2016/679, in v skladu s katerim agencija za vpise nima pravne možnosti ali pooblastila, da bi po uradni dolžnosti ali na predlog posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, omejila obdelavo že objavljenih podatkov, šteti kot dokaz v smislu člena 82(3) Uredbe 2016/679, da agencija za vpise v nobenem primeru ni odgovorna za dogodek, ki fizični osebi povzroči škodo?

### **Navedene določbe prava Unije in sodna praksa**

Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov, v nadaljevanju: SUVP): uvodne izjave 4, 32, 40, 42, 43, 50 in 65 ter členi 2, 4, 6, 17, 58 in 82

Direktiva 2009/101/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o uskladitvi zaščitnih ukrepov za varovanje interesov družbenikov in tretjih oseb, ki jih države članice zahtevajo od gospodarskih družb v skladu z drugim pododstavkom člena 48 Pogodbe, zato da se oblikujejo zaščitni ukrepi z enakim učinkom v vsej Skupnosti: uvodni izjavi 3 in 4, člen 2(a), člen 3 in člen 4(2)

### **Navedene nacionalne določbe**

Targovski zakon (trgovinski zakon, v nadaljevanju: TZ): člen 115, točka 3, in člen 119

Zakon za trgovska register i registara na juridicheskite litsa s nestopanska tsel (zakon o poslovnem registru in registru nepridobitnih pravnih oseb, v nadaljevanju „ZTRRYULNTS“): člani 2, 3, 6 in 11

Naredba № 1 ot 14 fevruari 2007 г. za vodene, sahranyavane i dostap do trgovska register i do registara na juridicheskite litsa s nestopanska tsel (uredba št. 1 z dne 14. februarja 2007 o vodenju, hrambi in dostopu do poslovnega registra in registra nepridobitnih pravnih oseb): člen 6

### **Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka**

- 1 OL je družbenica v družbi „Praven Shtit Konsulting“ OOD, ki je bila 14. januarja 2021 vpisana v poslovni register, ki ga vodi AV. S predlogom za vpis je bila vložena družbena pogodba z dne 30. decembra 2020, ki so jo podpisali družbeniki, in ki je vsebovala tri imena OL, njeno identifikacijsko številko, številko njene osebne izkaznice ter datum ter kraj njene izdaje in njen naslov. Pogodba je bila vpisana in objavljena v obliki, v kateri je bila vložena.
- 2 OL je 8. julija 2021 pri AV zahtevala izbris svojih osebnih podatkov v družbeni pogodbi in izjavila, da preklicuje svojo privolitve, če obdelava temelji na tej privolitvi.
- 3 Neodzivnost AV na to zahtevo je bila izpodbijana, nakar je Administrativen sad Dobrič (upravno sodišče v Dobriču) s pravnomočno sodbo razveljavilo molk organa, s katerim je AV zavrnila izbris osebnih podatkov OL, in zadevo vrnilo AV v ponovno odločanje.
- 4 Za izvršitev te sodbe (in druge sodbe Administrativen sad Haskovo (upravno sodišče v Haskovu, Bolgarija) s podobno vsebino, vendar glede drugega družbenika, RS) je bil sestavljen dopis št. 66-00-758/26.01.2022, v katerem piše, da je za ugoditev predlogu za izbris osebnih podatkov potrebno vložiti overjeno kopijo družbene pogodbe družbe „Praven Shtit Konsulting“ OOD, v kateri so bili osebni podatki družbenikov, z izjemo zakonsko predpisanih, prikriti.
- 5 OL se je 31. januarja 2022 s tožbo zoper dopis AV št. 66-00-758/26.01.2022 ter odškodninskim zahtevkom v višini 2000 levov (BGN) zaradi nepremoženjske škode, ki ji je nastala s tem dopisom, s katerim so kršene njene pravice iz Uredbe 2016/679, obrnila neposredno na Administrativen sad Dobrič (upravno sodišče v Dobriču).
- 6 AV je 1. februarja 2022, ne da bi prejela kopijo družbene pogodbe s prikritimi osebnimi podatki družbenikov, po uradni dolžnosti izbrisala identifikacijsko številko, številko osebne izkaznice, njen datum in kraj izdaje ter naslov OL. Treh imen OL in njenega podpisa ni izbrisala.
- 7 S svojo sodbo, ki se sedaj izpodbija pri predložitvenem sodišču, je Administrativen sad Dobrič (upravno sodišče v Dobriču) ugotovilo, da je

izpodbijani dopis izvršnega direktorja AV ničen in AV naložilo plačilo odškodnine OL v višini 500 BGN, vključno z zakonskimi obrestmi od glavnice od 26. januarja 2022 do njenega poplačila. Odškodnina je bila dosojena za nepremoženjsko škodo v obliki negativnih čustev in doživljanja zaradi dopisa, s katerim je bila kršena njena pravica do izbrisa v skladu s členom 17(1) SUVP in je privedla do protipravne obdelave osebnih podatkov OL, ki so bili vsebovani v družbeni pogodbi, ki je bila objavljena v poslovnem registru.

- 8 Administrativen sad Dobrič (upravno sodišče v Dobriču) je odločilo, da je dopis z dne 26. januarja 2022 v nasprotju s pravnomočno sodbo in se tako nadaljuje protipravna obdelava osebnih podatkov fizične osebe s kršitvijo njenih pravic iz člena 17 SUVP in člena 2(2) ZTRRYULNTS. Za utemeljitev odgovornosti iz člena 82 SUVP in določitev višine odškodnine je Administrativen sad [Dobrič] (upravno sodišče v Dobriču) upoštevalo dejstvo, da je dopis, s katerim je bila po njegovih ugotovitvah storjena kršitev, z dne 26. januarja 2022 in da je AV 1. februarja 2022 izbrisala identifikacijsko številko, številko osebne izkaznice ter datum in kraj njene izdaje ter naslov OL, medtem ko je njen podpis ni bil izbrisan. Štel je za izkazano, da je OL v tem obdobju utrpela negativna duševna in čustvena doživetja, in sicer strah in nemir zaradi možne zlorabe, nemoč in razočaranje zaradi nemožnosti zavarovati svoje osebne podatke, in da je to doživljanje v neposredni vzročni zvezi z dopisom z dne 26. januarja 2022, s katerim, kljub zahtevanemu izbrisu, neobstoju njene privolitve za nadaljnjo obdelavo in pravnomočni sodbi, z ničemer niso pristopili k takojšnjemu izbrisu osebnih podatkov.
- 9 AV pri predložitvenem sodišču izpodbija sodbo v delu, v katerem je bila ugotovljena ničnost dopisa in dosojena odškodnina. Pritožba temelji na tem, da dopis ni individualni upravni akt, temveč ima značaj informacije o postopku, ki je določen za zahtevani izbris osebnih podatkov. Izrecno so navedene trditve, da AV ni le upravljavec za obdelavo osebnih podatkov, temveč tudi uporabnik teh podatkov, ki jih predlagatelji vložijo v postopku registracije, in da bi vložitev družbene pogodbe s prikritimi podatki omogočila obdelavo osebnih podatkov fizičnih oseb ob upoštevanju možnosti omejitve dostopa do njihovih delov. Da bi to stališče podkrepila, se AV sklicuje na mnenje št. PNMD-61-116(20)/2021 Komisiya za zashtita na lichnite danni (komisija za varstvo osebnih podatkov) z dne 1. februarja 2021, ki je bilo AV izdano ob izvajanju pooblastil nacionalnega nadzornega organa v skladu s členom 58(3)(b) SUVP.

### **Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari**

- 10 AV navaja, da ne gre za nezakonito ravnanje, ker s prvotnim predlogom za registracijo gospodarske družbe z dne 10. januarja 2021 ni bila vložena družbena pogodba s prikritimi osebnimi podatki, nakar je bil predlagatelj 12. januarja 2021 opozorjen, da mora vložiti kopijo družbene pogodbe, v kateri so osebni podatki, na katere se dolžnost objave ne nanaša, prikriti. Navodila niso bila upoštevana, nakar je prišlo do registracije in je bila družbena pogodba objavljena v obliki, v

kateri je bila vložena (to pomeni z osebnimi podatki, ki niso bili prikriti). AV navaja, da ni nobene možnosti, da bi se dejstva, ki so bila navedena za registracijo, spreminjala in da nevrožitev družbene pogodbe, v kateri osebni podatki niso bili prikriti, ni razlog za zavrnitev registracije gospodarske družbe. Po njenem mnenju se z dopisom z dne 26. januarja 2022 le obvešča o zakonsko določenem postopku, po katerem se že objavljeni osebni podatki izbrišejo.

- 11 AV meni, da škoda, ki naj bi nastala zaradi dopisa z dne 26. januarja 2022, in je opisana kot „občutek nemoči in razočaranja“ zaradi nemožnosti, da bi se varovalo osebne podatke, ni izkazana; če bi OL dejansko občutila stisko, ker so bili njeni podatki javno dostopni, bi imela možnost, da pri AV zaradi objave vloži kopijo družbene pogodbe s prikritimi osebnimi podatki, da bi preprečila, da to traja, namesto da stopa po dolgotrajni poti sodnega varstva.
- 12 Poleg tega AV izpodbija obstoj vzročne zveze med dopisom z dne 26. januarja 2022 in čustvenim doživljanjem OL.
- 13 OL nasprotuje vsem navedbam AV, in meni, da je AV upravljavec za obdelavo osebnih podatkov in ni dopustno, da bi obveznosti, ki jih ima v zvezi z izbrisom osebnih podatkov fizičnih oseb, naložila drugim. Sklicuje se na sodno prakso, po kateri je mnenje nacionalnega nadzornega organa za varstvo osebnih podatkov v nasprotju z Uredbo 2016/679 in obširno utemeljuje svoje stališče, da AV osebne podatke obdeluje v nasprotju s pravom Skupnosti; o tem sta že bila obveščena Evropska komisija, št. CHAP(2022)0864/18.02.2022, in Ministar na pravosadieto (pravosodni minister, Bolgarija), št. 014-00-118/18.05.2022.

#### **Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe**

- 14 Poleg zgoraj navedene sodbe Administrativen sad Haskovo (upravno sodišče v Haskovu), v kateri je bil udeleženec RS, drugi družbenik družbe „Praven Shtit Konsulting“ OOD, obstajajo številne druge sodne odločbe, ki se ukvarjajo s pravico iz člena 17(1) SUVVP in podobnimi dejanskimi stanji. S sodbo št. 789/25.01.2023 Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče, Bolgarija) je bila sodba št. 167/04.05.2022 Administrativen sad Dobrič (upravno sodišče v Dobriču) razveljavljena v delu, v katerem je bilo AV naloženo plačilo odškodnine v višini 500 BGN fizični osebi zaradi nepremoženjske škode v obliki negativnih čustev in doživljanja zaradi dopisa izvršnega direktorja AV, katerega vsebina je enaka dopisu z dne 26. januarja 2022. Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče) je odločilo, da je, potem ko je bil izbris osebnih podatkov fizične osebe v družbeni pogodbi opravljen po uradni dolžnosti in je bil spor v tem delu zaključen, nedopustno, da se odloča o samostojni tožbi za odškodnino zaradi zavrnitve izbrisa podatkov.
- 15 Ta sodba in postopek v glavni stvari sta sledila številnim sporom, ki so nastali na podlagi zahtev fizičnih oseb pri AV za izbris njihovih osebnih podatkov, ki so bili objavljeni v javnih registrih, ki jih vodi AV. Glede na konkretno formulirane pritožbe in postopkovne korake, ki so jih izvedla prvostopenjska sodišča, oziroma

izdane sodbe, se je oblikovala sodna praksa sodišča najvišje stopnje Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče, Bolgarija), ki jo je mogoče razdeliti na tri skupine sodb.

- 16 V prvi skupini štejejo, da sodišče obravnava tožbo zoper dopis z abstraktno vsebino in značajem informacije, glede katerega se zatrjuje, da gre za individualni upravni akt izvršnega direktorja AV, vendar dopis nima lastnosti takega [upravnega] akta, ki je lahko predmet izpodbijanja v tem postopku, tako da so na podlagi takih tožb uvedeni postopki nedopustni.
- 17 Druga skupina obsega sodbe sodišč o tožbah, ki so že naperjene zoper zavrnitev AV, da izbriše osebne podatke, tako da so bile tožbe sprejete v preizkus, vendar so bili primeri iz postopkovnih razlogov vrnjeni AV v ponovno odločanje. V enem delu te skupine so bili sprejeti pravni zaključki, po katerih je obdelava osebnih podatkov nezakonita, ker člen 13(9) ZTRRYULNTS domneva privolitve, to pa je v neskladju s SUVP.
- 18 S tretjo skupino odločb se prvostopenjske sodbe prav tako razveljavljajo iz procesnih razlogov in se zadeve z navodili za uporabo prava vrnejo v ponovno odločanje.
- 19 Predložitveni senat meni, da ne glede na to, da formalno ne obstaja nasprotujoča si sodna praksa sodišča najvišje stopnje, ki odloča o sporih pri uporabi Uredbe 2016/679, stranke in sodišča v Bolgariji glede tega nimajo jasnega razumevanja. V obrazložitvah sodb je večinoma zastopana odločitev, da je Komisiya za zaščita na lichnite danni (komisija za varstvo osebnih podatkov) podala napačno mnenje, v katerem je napačno obrazložila pooblastila AV glede zahtev za izbris osebnih podatkov, ki so naslovljene nanjo. Taka nasprotujoča si razlaga določb SUVP v mnenju nacionalnega nadzornega organa in sodbah, ki so zavezujoče le za stranke v vsakokratnem sporu, je značilna za težave pri iskanju prave vsebine veljavnega prava Unije. Tveganje napačne razlage upoštevni določb pri velikem številu zadev, ki so v teku na različnih stopnjah, je mogoče preprečiti le s predložitvijo predloga za sprejetje predhodne odločbe Sodišču Evropske unije, katerega pojasnila o vsebini prava, ki ga je treba uporabiti, so splošno zavezujoča.
- 20 Sodna praksa Sodišča Evropske unije, ki je predložitvenemu sodišču znana, namreč sodbe z dne 9. marca 2017, Manni (C-319/15, EU:C:2017:197), z dne 7. maja 2007, Rijkeboer (C-553/07, EU:C:2009:293), in z dne 24. septembra 2019, GC in drugi (C-136/17, EU:C:2019:773), ne odgovarja na vprašanja, ki so pomembna za pravilno odločitev o zadevi, ki je bila uvedena s kasacijsko pritožbo AV. Morda je mogoče iz morebitne sodbe Sodišča Evropske unije v zadevi C-456/22, k dne 8. julija 2022 vložnemu predlogu za sprejetje predhodne odločbe Landgericht Ravensburg (deželno sodišče v Ravensburgu, Nemčija), razbrati pojasnila k pojmu „nematerialne škode“ v smislu člena 82(1) Uredbe 2016/679, ki bi bila uporabna za obravnavano zadevo, vendar glede na posebnosti postopka v glavni stvari ni izključeno, da pričakovani odgovor Sodišča Evropske unije za odločitev v postopku v glavni stvari ne bo zadostoval. V sklepnih

predlogih generalne pravobranilke T. Ćapeta z dne 6. oktobra 2022 v zadevi Norra Stockholm Bygg (C-268/21, EU:C:2022:755, točke 18, 19 in 22) je poudarjeno, da upravljavec odloča o namenih in sredstvih obdelave osebnih podatkov, in izpostavljena je možnost, da ima oseba različne vloge glede istih osebnih podatkov: kot upravljavec, kot uporabnik ali oboje, odvisno od namena obdelave. Ta del sklepnih predlogov v sodbi Sodišča v tej zadevi (sodba z dne 2. marca 2023, Norra Stockholm Bygg, C-268/21, EU:C:2023:145) ni obravnavan, zaradi česar stališče Sodišča o postavljenih vprašanjih ni razjasnjeno, a bi bilo za obravnavani primer bistvenega pomena. Učinki, ki jih ima SUVP na vseh pravnih področjih glede na uvrstitev pravice do varstva osebnih podatkov fizičnih oseb, ki je z njo zagotovljena, v prej obstoječo pravo, ki zagotavlja javnost in dostop do določenih dejavnosti, vključno do poslovanja, zahtevajo izjemno skrbno razlago vsake njene določbe, ki je za vse nacionalne organe, ki ga uporabijo, jasna in zavezujoča.

- 21 Odločitve predložitvenega sodišča v tej zadevi ni mogoče izpodbijati, zato sodišče meni, da je ob obstoječih nejasnostih in težavah glede razlage upoštevni določb Skupnosti, dolžno, da postopek uporabi z namenom sodelovanja in Sodišču predloži predlog za sprejetje predhodne odločbe, da bi preprečilo napačno uporabo predpisov Skupnosti in nasprotujočo si sodno prakso.